

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Bilan et perspectives

Rapport public thématique

Janvier 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Introduction.....	17
Chapitre I La création de la MGP : une réforme ambitieuse pour rééquilibrer le territoire métropolitain	19
I - La longue gestation de la métropole du Grand Paris	19
II - Un territoire riche mais fracturé par de graves déséquilibres	23
A - Une économie puissante, polarisée et en mutation	23
B - De graves déséquilibres économiques et sociaux	26
C - D'importantes inégalités de ressources entre collectivités locales	30
III - Un modèle institutionnel hybride issu d'un compromis politique	31
A - Le projet initial de la « marguerite ».....	31
B - L'option « Métropolis » retenue par la loi MAPTAM dans sa version initiale.....	32
C - Le choix final d'un modèle hybride et complexe.....	34
Chapitre II Une métropole qui peine à s'affirmer dans l'exercice de ses missions les plus stratégiques	39
I - Un projet de SCoT insuffisamment prescriptif et territorialisé	40
A - Un document intégrateur élaboré dans un délai raisonnable.....	40
B - Le manque d'objectifs déclinés par territoire.....	43
II - Les politiques métropolitaines de l'aménagement et de l'habitat : un déficit stratégique majeur	47
A - La politique du logement entravée par l'absence de plan métropolitain.....	47
B - Des politiques d'aménagement mal articulées	53
C - Les appels à projets urbains innovants « Inventons la métropole du Grand Paris »	55
III - La nécessaire rationalisation de la carte des syndicats techniques.....	57
IV - Des compétences environnementales dans lesquelles la MGP s'est davantage affirmée.....	58
A - L'adoption du plan climat-air-énergie métropolitain et des plans associés	58
B - La zone à faible émission (ZFE)	60
C - L'aide « Métropole Roule Propre ! »	62
D - La Gemapi, compétence partagée entre la MGP et les départements de la petite couronne.....	63
V - Des actions à la marge des compétences dévolues à la MGP	65
A - L'opération de développement « Centres-villes vivants »	65
B - La volonté d'une « politique de santé métropolitaine »	66

Chapitre III Une organisation territoriale inadaptée et facteur d'inertie.....	69
I - Un ensemble intercommunal complexe sur trois niveaux	69
A - La couverture intercommunale tardive mais désormais complète	69
B - Le périmètre métropolitain restreint au regard des enjeux territoriaux	72
C - La complexité d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux	73
II - La MGP, une métropole <i>a minima</i> , gouvernée par les maires	76
A - La « métropole des maires »	76
B - Le rôle spécifique de la Ville de Paris	78
C - L'articulation insuffisante entre la MGP et les EPT	79
III - EPT et communes, une intégration territoriale souvent inaboutie mais en progrès	81
A - Les EPT : échelon intermédiaire, échelle pertinente.....	81
B - Le rôle encore limité des EPT en matière de logement	85
C - L'action des communes pour garder la main sur la gestion des logements sociaux	87
D - La tendance des communes à conserver la maîtrise des opérations d'aménagement	89
Chapitre IV Une organisation financière complexe et inefficace.....	91
I - Un système circulaire et peu redistributif.....	92
A - Des flux peu lisibles	92
B - Les faibles moyens propres de la MGP	94
C - Les budgets contraints des EPT	96
II - Les effets limités de la création de la MGP sur la redistribution des ressources financières et sur l'investissement.....	101
A - La faible action redistributrice de la MGP.....	101
B - L'absence d'impact significatif sur l'investissement	102
Chapitre V Les perspectives d'évolution vers un ensemble métropolitain durable et équilibré.....	105
I - Les objectifs d'une réforme nécessaire	105
II - Des propositions de réforme de l'organisation métropolitaine	108
A - Des adaptations urgentes à organisation métropolitaine inchangée	108
B - Des scénarios pragmatiques de réorganisation.....	110
Liste des abréviations	117
Annexe	119

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

En application de l'article L. 141-13 et R. 112-49 du code des juridictions financières, une formation commune à la Cour et à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a été chargée de réaliser une enquête sur l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris. Elle s'est appuyée sur la synthèse des contrôles conduits par la chambre régionale des comptes auprès de la Métropole du Grand Paris, de quatre établissements publics territoriaux (Grand-Orly-Seine-Bièvre, Grand Paris Seine Ouest, Paris Ouest la Défense, Plaine Commune), de la Ville de Paris et de nombreuses communes membres, ainsi que de la Région Île-de-France et de deux départements de la petite couronne (Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine).

Ces travaux ont été complétés par des échanges avec les responsables des services de l'État les plus directement concernés par l'organisation métropolitaine, en administration centrale (direction générale des collectivités territoriales, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) et dans les services territoriaux (préfecture de région, direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France, direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement).

Le rapport d'observations provisoires a été arrêté par la formation interjuridictions précitée à l'issue de son délibéré du 1^{er} juillet 2022. Il a été notifié le 21 juillet 2022 au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général des collectivités locales, au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, au préfet de la région Île-de-France, à la directrice régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France (DRIAET) et au directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement (DRIHL).

Il a aussi été adressé pour réponses à la présidente de la Région Île-de-France, aux présidents des départements de la petite couronne, au président de la Métropole du Grand Paris, à la Maire de Paris, aux présidents des onze établissements publics territoriaux, aux présidents des associations France Urbaine et Intercommunalités de France et de l'Association des Maires de France.

L'ensemble des destinataires du rapport d'observations provisoires ont répondu à la Cour sauf la présidente de la région Île-de-France et les présidents de deux établissements publics territoriaux.

La formation interjuridictions a organisé les auditions du président de la Métropole du Grand Paris et du premier adjoint de la Ville de Paris. À leur demande, elle a aussi entendu le président du département de Seine-Saint-Denis et les présidents des établissements publics territoriaux Plaine Commune et Grand Paris Grand Est.

Au terme de cette phase de contradiction, le projet de rapport a été adopté le 24 octobre 2022 à l'issue du délibéré de la formation interjuridictions, présidée par M. Christian Martin, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France, et composée, au titre de la Cour des comptes, de M. Jean-Louis Sciacaluga, conseiller maître, et au titre de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, de Mme Laurence Mouysset, vice-présidente, MM. Alain Stéphan, Christophe Luprich, Patrick Prioleaud, Philippe Vidal et Mme Nicole Turon-Cherrat, présidents de section, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Nicolas Defaud, premier conseiller.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier et Bertucci, Mme Hamayon, Mme Camby, rapporteure générale du comité, présidents de chambre, MM. Meddah, Martin, Advielle, Lejeune, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 2 novembre 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 23 janvier 2023.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Synthèse

La Métropole du Grand Paris (MGP), née le 1^{er} janvier 2016, regroupe 130 communes (123 communes des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne, six de l'Essonne et une du Val-d'Oise) et la Ville de Paris, soit une population totale de plus de sept millions d'habitants, subdivisée en douze territoires. Sa création résulte d'une réflexion ancienne qui a pris corps au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle à mesure que l'urbanisation se densifiait au-delà de la capitale et qu'émergeait la nécessité d'organiser le développement de l'agglomération parisienne. Cette réflexion a réapparu dans les années 2000 à l'initiative notamment du maire de Paris. Elle a reçu une réponse dans le cadre de la réforme d'ensemble engagée par l'État, à travers la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), afin d'achever la couverture du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et d'institutionnaliser les métropoles.

Les missions de la MGP : une mise en œuvre insuffisante

La Métropole du Grand Paris a été créée 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* » (article 12 de la loi MAPTAM).

Les enjeux de développement de la métropole sont d'abord liés aux graves déséquilibres territoriaux et socio-économiques qui la traversent. Dotée d'une économie riche et puissante, elle regroupe la majorité des pôles économiques franciliens, surtout dans sa partie occidentale. Sa population connaît cependant d'importantes inégalités de revenus, de pauvreté ou de mal-logement. On trouve dans son ressort le département où les revenus des ménages sont les plus faibles (Seine-Saint-Denis) et les deux départements (Paris, Hauts-de-Seine) où ils sont les plus élevés. De surcroît, ces inégalités, qui ont tendance à s'aggraver, se traduisent par d'importants écarts de ressources et de charges entre collectivités en dépit des dispositifs de péréquation financière.

Pour rééquilibrer le développement de son territoire, la loi a donné à la MGP des compétences obligatoires dans plusieurs grands domaines : l'aménagement de l'espace métropolitain, la politique locale de l'habitat, le développement et l'aménagement économique, social et culturel, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie. Leur montée en charge, très progressive depuis 2016, reste largement inachevée et sept ans après sa création, la MGP n'exerce toujours pas pleinement les responsabilités que lui a confiées le législateur.

En janvier 2022, elle a arrêté son premier schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui, selon l'avis des services de l'État, est insuffisamment prescriptif et territorialisé. S'il reprend les objectifs du schéma directeur de la région Île-de-France et du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en matière de production de logements (38 000 par an), notamment de logements sociaux, il ne les décline pas à l'échelle des communes ou des territoires. Ces faiblesses sont préoccupantes car le SCoT, soumis à l'enquête publique avant son approbation finale, a vocation à incarner la vision partagée du devenir du territoire et à former le cadre de référence de tous les autres documents de planification à l'échelle métropolitaine.

La MGP n'est pas non plus parvenue à arrêter son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). Un projet, présenté au conseil métropolitain en juin 2018, a fait l'objet d'un vote favorable sans être adopté et a suscité d'importantes réserves des services de l'État. Or, en l'absence de plan rendu exécutoire, la métropole se prive des compétences étendues que la loi lui a attribuées pour coordonner les politiques locales du logement. Ces dernières restent donc conduites dans les conditions antérieures, le plus souvent par les communes.

Ainsi, la MGP est empêchée de devenir l'acteur stratégique de l'habitat et de l'hébergement sur son territoire, ce qui était pourtant l'une des raisons fondamentales de sa création par le législateur.

Dans le champ de l'aménagement urbain, la loi permet à la MGP de prendre en charge toute opération qu'elle juge d'intérêt métropolitain sur la base d'un vote de son assemblée délibérante. À défaut, la compétence relève de droit de l'établissement public territorial (EPT) concerné. Or, la métropole n'a déclaré d'intérêt métropolitain qu'une seule opération en cours (zone d'aménagement concerté - ZAC - des Docks à Saint-Ouen) et seulement six opérations nouvelles. Au regard en particulier de la demande générale de logements et de la mobilité des ménages, de nombreuses opérations d'aménagement pourraient pourtant relever de l'intérêt métropolitain. La métropole a cependant choisi d'exercer sa compétence *a minima* et il en résulte que la Ville de Paris et les communes gardent la maîtrise des opérations d'envergure métropolitaine.

Parallèlement, la MGP apporte son soutien financier ou technique à certains projets sans en avoir la compétence, faute de reconnaissance de l'intérêt métropolitain. Il en est ainsi, par exemple, des appels à projets urbains lancés depuis 2016 dans le cadre du dispositif « Inventons la métropole du Grand Paris ». Ceux-ci connaissent une audience notable mais sont déconnectés des orientations stratégiques en matière de production annuelle de logements ou de rééquilibrage est/ouest.

En ce qui concerne la transition écologique, en revanche, la métropole s'est emparée de sa compétence relative à la lutte contre la pollution de l'air, au travers du plan climat-air-énergie métropolitain (PCAEM), adopté en novembre 2018. Elle peut dès lors jouer un rôle de coordination des actions des collectivités de son ressort en cohérence avec les objectifs du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Ainsi, elle a instauré une zone à faible émission (ZFE), comprise à l'intérieur du périmètre de l'A86, où la circulation des véhicules Crit'Air 4 (véhicules essence de plus de 24 ans et véhicules diesel de plus de 15 ans) est interdite depuis le 1^{er} juin 2021.

Enfin, la MGP n'a pas joué le rôle attendu en matière de redistribution des ressources entre les collectivités de son territoire. Elle n'a pas fait un usage suffisant des outils de péréquation dont elle dispose : dotation de solidarité communautaire, dotation de soutien à l'investissement territorial, fonds d'investissement métropolitain.

L'organisation métropolitaine inadaptée à l'affirmation du rôle stratégique de la MGP.

L'organisation territoriale de métropole du Grand Paris est le résultat d'un difficile compromis obtenu, au sein du Parlement, en faveur d'un système institutionnel tout-à-fait singulier au regard des autres métropoles, y compris celles qui sont également dotées d'un statut particulier (Lyon, Aix-Marseille-Provence). Alors que, dans le projet de loi MAPTAM, la nouvelle institution métropolitaine était un établissement public constitué de la Ville de Paris et des communautés d'agglomération (modèle de la « marguerite »), la loi adoptée lui a conféré le statut d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avec, pour membres, la Ville de Paris et les communes des départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne. Elle l'avait en outre dotée de « territoires » dépourvus de personnalité juridique (modèle « Métropolis »). L'intervention de la loi NOTRe un an et demi plus tard a modifié ce dispositif pour aboutir à un modèle hybride et complexe : la MGP reste un EPCI à fiscalité propre dont sont membres les communes

mais son ressort est désormais subdivisé en douze « territoires » dont l'un correspond à Paris et les onze autres sont dotés de la personnalité juridique et organisés sous la forme d'établissements publics territoriaux, assimilables à des syndicats de communes. Ainsi, la Métropole du Grand Paris constitue le faite d'une organisation non pyramidale sur trois niveaux : chaque commune est membre à la fois de la MGP et d'un EPT, qui n'ont pas de relations institutionnelles entre eux. En comptant la région et les départements, ce territoire est donc couvert par cinq niveaux différents d'administration locale.

Certes, cette réforme a permis de parachever l'extension du fait intercommunal en retard pendant longtemps au sein de l'agglomération parisienne. Toutefois, la délimitation de la métropole exclut des pôles économiques majeurs (la plate-forme aéroportuaire de Roissy, le plateau de Saclay ou Eurodisney à Marne-la-Vallée) dont l'interconnexion avec la « zone dense » va devenir encore plus patente avec la réalisation du Grand Paris Express. Surtout, l'organisation institutionnelle retenue pour la métropole du Grand Paris paraît préjudiciable à sa gouvernance.

La MGP « métropole des maires »

Hormis la Ville de Paris, les 130 communes de la métropole sont membres de la MGP, d'une part, et d'un EPT, d'autre part, si bien que les maires sont au centre de l'organisation métropolitaine. Siégeant dans les assemblées délibérantes de ces deux échelons intercommunaux, déconnectés l'un de l'autre selon la volonté du législateur, ils sont les acteurs de la gouvernance de la métropole et les seuls arbitres de la définition des politiques territoriales ou métropolitaines.

Il est paradoxal d'avoir donné un rôle prédominant aux maires dans la gouvernance de la MGP dont les compétences majeures concernent des domaines (aménagement, logement, développement économique) où, selon les textes, les EPT sont compétents et non plus les communes.

Le problème est aggravé par le fait que les communes membres de la MGP forment une mosaïque formidablement hétéroclite par leur population respective (de 1 800 habitants à Marnes-la-Coquette jusqu'à 2,2 millions d'habitants à Paris), leurs caractéristiques socio-économiques (revenu moyen des ménages, taux de chômage, taux de pauvreté), leur tissu économique, leur niveau respectif de richesse (potentiel fiscal, niveau de charges). Au sein d'un tel ensemble, construire une convergence des intérêts en matière d'aménagement urbain, de réponse aux besoins de logements ou de développement économique est une tâche ardue.

L'exécutif de la MGP a fait le choix d'une « gouvernance partagée » qui se traduit par la recherche, pour la plupart des délibérations soumises au vote du conseil métropolitain, du plus large consensus parmi les communes. Cette recherche systématique de l'approbation quasi unanime des communes favorise l'émergence du plus petit dénominateur commun. Elle n'est pas propice à l'émergence d'un véritable projet de territoire comme l'ont démontré le report du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et l'adoption d'un projet de schéma de cohérence territoriale plus indicatif que prescriptif.

Une autre faiblesse de la gouvernance de l'organisation métropolitaine tient à l'absence de relations institutionnelles entre la MGP et les EPT. Le pacte de gouvernance de la MGP, prescrit par la loi, devrait prévoir des modalités de concertation avec les EPT afin de mieux prendre en compte leur rôle dans le développement du territoire métropolitain. Il devrait aussi clarifier les relations de la MGP avec la Ville de Paris qui mène sa propre stratégie métropolitaine à travers des coopérations par projet, frontalières et bilatérales, dans le cadre de conventions avec d'autres collectivités (communes, EPT). Elle soutient la MGP tout en ne lui transférant pas des projets qui ont à l'évidence un intérêt métropolitain.

La MGP : un nain budgétaire

L'organisation institutionnelle retenue par le législateur engendre des flux financiers très complexes entre les trois niveaux de l'ensemble métropolitain. Leur définition a été dictée par un principe de neutralité financière : les communes devaient conserver les ressources dont elles disposaient juste avant la création de la MGP et les EPT devaient disposer des mêmes ressources que les communautés d'agglomération qui les avaient précédés. Ainsi, la MGP verse, à la place des précédentes communautés d'agglomération, les attributions de compensation aux communes qui, à leur tour, versent des fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) aux EPT qui, pour leur part, versent une dotation d'équilibre à la MGP. Cette organisation financière est d'une compréhension très difficile pour les élus comme pour les citoyens.

Surtout, elle laisse à la MGP des moyens propres qui paraissent très faibles au regard de ses ressources financières. Elle perçoit le produit d'impôts économiques (1,3 Md€), des dotations de l'État (1,22 Md€) et les dotations d'équilibre versées par les EPT (0,93 Md€). En apparence, son budget (3,47 Md€ en 2020) la place dans le peloton des plus grandes collectivités locales de la région Île-de-France, derrière la Ville de Paris et la région. Il est cependant en « trompe-l'œil » : la MGP reverse la quasi-

totalité de ses ressources à ses communes membres sous la forme des attributions de compensation. Ainsi, son « budget propre » a varié entre 50 et 100 M€ depuis sa création.

Ses dépenses de fonctionnement sont limitées, notamment ses frais de structure et de gouvernance (90 agents et 20 M€ en 2020). Ses dépenses d'investissement, passées de 5 M€ en 2016 à 77 M€ en 2020 et 123 M€ en 2021, restent marginales à l'échelle de la métropole (près de 7 Md€ toutes collectivités confondues). Elles sont principalement constituées de subventions d'équipement et de participations financières. La MGP est rarement maître d'ouvrage des projets qu'elle soutient (à l'exception notable de la construction du centre aquatique olympique à Saint-Denis en vue des Jeux olympiques et paralympiques de 2024). Ses subventions d'investissement sont versées à partir du fonds d'intervention métropolitain (FIM) ou d'autres fonds thématiques. La quasi-totalité des communes et des EPT en bénéficient. Le montant moyen des subventions (200 000 €) suggère un faible effet de levier et un risque de saupoudrage.

Au total, la faiblesse de ses moyens d'action de la MGP résulte de l'organisation financière prévue par la loi mais aussi de choix partagés avec ses communes membres. Elle est à la mesure de l'étroitesse des compétences qu'elles ont accepté de lui transférer.

L'instauration des EPT peu propice au développement de l'intercommunalité à l'échelle des « territoires »

Des transferts de compétences par les communes variables et souvent inaboutis

Les onze EPT disposent de compétences propres dans cinq domaines : le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; la politique de la ville ; l'assainissement et l'eau ; la gestion des déchets ménagers et assimilés ; le plan climat-air-énergie territorial (compatible avec le plan métropolitain). Deux compétences nécessitent la définition d'un intérêt territorial : la construction et la gestion des équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs et l'action sociale.

Dans les textes, les compétences des EPT se rapprochent de celles des communautés d'agglomération. Dans les faits, elles sont plus ou moins étendues car leurs communes membres partagent un *affectio societatis* d'une intensité variable en fonction de la préexistence d'une communauté d'agglomération plutôt bien intégrée ou au contraire de nombreuses communes « isolées ». D'ailleurs, rapportées à leur population respective, les dépenses des EPT varient dans un rapport de un à presque cinq.

Ils donnent souvent une définition *a minima* de l'intérêt territorial de leurs équipements sportifs et culturels afin d'en éviter le transfert.

De même, si la répartition des compétences est variable, les politiques du logement social restent souvent conduites à l'échelle communale, sauf quand elles avaient déjà été transférées à une communauté d'agglomération préexistante. Alors que la tutelle des offices publics de l'habitat (OPH) est passée aux EPT, les communes s'efforcent de garder la maîtrise des parcs de logements sociaux, par exemple, en les transférant à des sociétés d'économie mixte (SEM) qu'elles contrôlent.

Elles tendent aussi à conserver la maîtrise des opérations d'aménagement bien qu'en la matière, les EPT aient reçu de la loi une compétence de droit commun sauf pour les opérations reconnues d'intérêt métropolitain. À cette fin, elles profitent, d'une part, des incertitudes sur la définition juridique d'une opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme et, d'autre part, de la possibilité de se maintenir au capital des entreprises publiques locales (EPL) d'aménagement.

Les EPT placés dans la dépendance financière des communes

Les EPT consacrent leurs dépenses de fonctionnement (1,6 Md€ en 2020 hors dotation d'équilibre versée à la MGP) et leurs dépenses d'investissement (0,45 Md€) surtout aux services urbains (déchets, eau et assainissement), à l'aménagement, la culture, les sports et la jeunesse.

Syndicats intercommunaux et non EPCI à fiscalité propre comme les communautés d'agglomération, les EPT disposent d'une faible latitude pour équilibrer leurs recettes et dépenses. Ils n'ont pas de pouvoir de taux sur des impôts locaux et ne maîtrisent pas l'évolution de leurs ressources. Leurs recettes de fonctionnement (2,75 Md€ en 2020) sont très dépendantes de leurs communes membres qui leur versent le fonds de compensation des charges territoriales (0,99 Md€), la plus importante de leurs ressources, devant la cotisation foncière des entreprises (0,89 Md€) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (0,45 Md€). Or, le FCCT est une recette rigide, au mode de calcul particulièrement complexe, sur laquelle les EPT n'ont pas de prise directe.

De surcroît, les communes ont souvent retiré aux EPT leurs rares marges de manœuvre budgétaires : augmentation des attributions de compensation l'année précédant la création de la MGP, non répercussion du dynamisme des impôts locaux, report sur l'EPT d'une partie des contributions des communes aux fonds de péréquation intercommunale.

La nécessité d'une réforme progressive mais ambitieuse de l'organisation territoriale du Grand Paris

Une réforme de l'organisation territoriale du Grand Paris s'impose. L'impuissance de la métropole et sa déconnexion avec des EPT insuffisamment intégrés retardent en effet l'engagement de politiques pourtant prioritaires pour le territoire et ses habitants, sachant que l'évolution de leurs capacités d'intervention repose à ce jour sur des ressources financières qu'ils maîtrisent peu.

Le calendrier d'une telle réforme de l'organisation du Grand Paris doit tenir compte de l'avancement des projets engagés, notamment par les EPT, dans le cadre du plan de relance, de la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, de la réalisation des opérations d'aménagement liées en particulier au Grand Paris Express et de la politique d'adaptation au changement climatique.

La Cour a donc cherché à identifier les ajustements de court terme permettant une meilleure gouvernance, une intégration intercommunale renforcée ainsi qu'un rééquilibrage territorial. Ces objectifs supposent de clarifier le cadre, fixé par le pacte de gouvernance, des relations entre la métropole et les EPT, de consolider le financement de ces derniers, de prévoir la possibilité de fonds de concours d'investissement entre EPT et communes et de mettre en place des mécanismes plus péréquateurs entre collectivités du bloc métropolitain.

À moyen terme, la plupart des scénarios de réforme supposent de profonds réajustements institutionnels et relèvent du législateur. Deux d'entre eux pourraient poser de nombreux problèmes de mise en œuvre, notamment d'acceptabilité par les élus locaux, pour des résultats incertains : la création d'une région-métropole et la fusion de la métropole et des départements de la petite couronne parisienne.

Dès lors, trois scénarios principaux demeurent. La suppression des EPT et l'absorption de leurs compétences et ressources par la MGP seraient source de simplification mais accroîtraient encore le constat d'une « métropole des maires ». L'instauration d'une métropole composée de la Ville de Paris et d'EPT dotés du statut d'EPCI à fiscalité propre présenterait de réels avantages, notamment de gouvernance. Une réforme plus ambitieuse consisterait à instaurer une métropole composée des départements de la petite couronne, qui absorberait les compétences des EPT. Cette solution permettrait, entre autres, de rationaliser l'organisation territoriale du Grand Paris et de rééquilibrer sa gouvernance face au poids de la ville-centre.

Introduction

La Métropole du Grand Paris (MGP) a été instituée le 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, modifié substantiellement par la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). En même temps que la MGP, ces textes ont créé onze établissements publics territoriaux (EPT). Trois communautés d'agglomération préexistantes (Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest) ont été remplacées par des EPT éponymes. Les autres ont fait l'objet de fusions et du rattachement des communes « isolées ».

Ainsi, par rapport au reste du territoire national, cette organisation métropolitaine comporte un échelon supplémentaire d'administration territoriale. De fait, elle a résulté d'un difficile compromis politique, obtenu en retenant un modèle institutionnel hybride, complexe, unique dans le droit des collectivités locales françaises. D'emblée, elle a fait la cible de vives critiques de nombreux élus et experts. Un temps, sa refonte a été envisagée par les plus hautes autorités de l'État, notamment le Président de la République élu en 2017.

L'organisation de la métropole du Grand Paris a fait l'objet de critiques de la Cour des comptes dans un référé du 31 octobre 2017 du Premier président au Premier ministre portant sur le sujet plus large de l'organisation territoriale de la région Île-de-France. S'agissant de la petite couronne, la Cour relevait la complexité introduite par la création d'une double intercommunalité sans aucune réorganisation préalable des acteurs existants. Ainsi, le devenir des quatre départements de Paris et de la petite couronne n'a pas été réellement déterminé par la loi. De même, la place et le rôle des grands syndicats techniques en charge des principaux services publics locaux (eau, assainissement, déchets, etc.) n'ont pas été traités. La Cour observait aussi que la loi attribuait peu de moyens à la MGP et aux EPT des compétences moins étendues que celles des communautés urbaines. Elle en concluait que la coexistence avec les départements de l'échelon des EPT, intermédiaire entre la métropole et les communes, méritait d'être réexaminé.

Fondé sur les contrôles réalisés par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France d'un large panel de collectivités et sur des diligences conduites par la Cour dans le cadre d'une formation commune, le présent rapport rappelle d'abord que la création de la MGP est le fruit d'une réforme ambitieuse engagée initialement pour remédier aux graves déséquilibres du territoire métropolitain (I). Cependant, au regard de cette attente, après six ans d'existence, la métropole peine à s'affirmer dans l'exercice de ses missions les plus stratégiques (II). Depuis l'origine, sa capacité d'action est en effet entravée par la complexité de son organisation institutionnelle (III) et celle de son organisation financière (IV). Enfin, à partir des différents constats et observations formulés, le présent rapport s'efforce de tracer des perspectives de réforme visant à doter enfin le Grand Paris d'institutions aptes à mener des politiques publiques à la hauteur des enjeux métropolitains.

Chapitre I

La création de la MGP : une réforme ambitieuse pour rééquilibrer le territoire métropolitain

I - La longue gestation de la métropole du Grand Paris

La métropole du Grand Paris (MGP) a été instituée le 1^{er} janvier 2016 en application de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et de la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Selon les termes des articles L. 5219-1 à L. 5219-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), elle est constituée sous la forme d'un « établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier ».

Le Grand Paris est une idée ancienne². Dès 1936, un rapport lui était consacré par le maire de Boulogne-Billancourt et le président du conseil général de la Seine³. La nécessité d'organiser la « région parisienne » pour

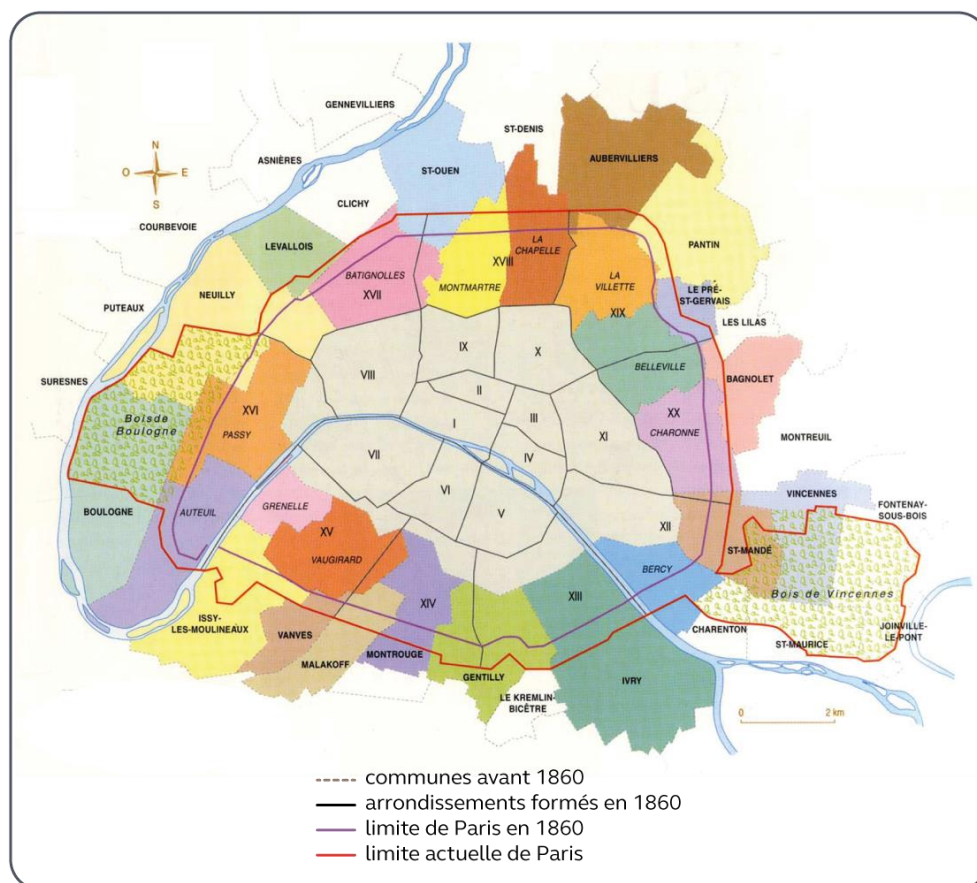
² Cf. *Grand Paris, histoire, enjeux, projets (2000-2021)*, APUR, Forum métropolitain du Grand Paris et Institut Paris Région, décembre 2021.

³ « *La Réforme administrative de Paris. Rapport relatif à la réforme administrative du Grand Paris* », André Morizet, maire de Boulogne-Billancourt, et Henri Sellier, maire de Suresnes et président du conseil général de la Seine, 1936.

favoriser ou maîtriser son développement a constitué une préoccupation constante des pouvoirs publics.

Sur le plan institutionnel, la première étape marquante a été l'extension de la commune de Paris en 1860 dans le cadre de la restructuration urbaine mise en œuvre par le Baron Haussmann, préfet de la Seine entre 1853 et 1870. Elle s'est traduite par l'absorption totale ou partielle des communes environnantes comprises à l'intérieur de l'enceinte de Thiers.

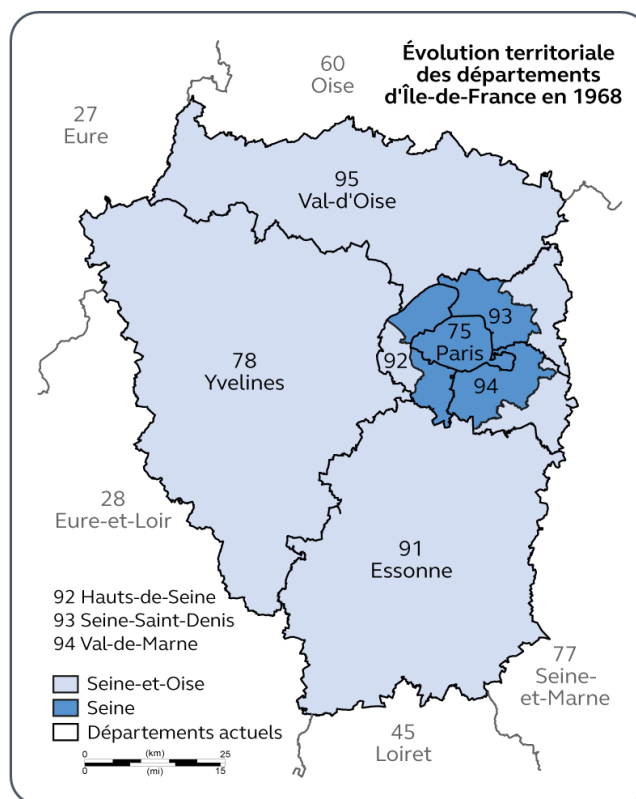
Carte n° 1 : l'extension de Paris en 1860



Source : <https://observatoiregrandparis.org/>

La seconde étape, un siècle plus tard, s'est d'abord traduite par l'adoption en 1965 du « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris », sous l'égide de Paul Delouvrier, délégué du « District de la région parisienne », échelon régional de l'administration de l'État, créé en 1959. Les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise ont été supprimés en 1968. Le département de Paris a été créé sur les limites de la commune. Les trois départements de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) ont vu le jour ainsi que trois départements de la grande couronne (Val d'Oise, Yvelines, Essonne), la délimitation de la Seine-et-Marne restant inchangée. Formée de ces huit départements, la région Île-de-France s'est substituée au district en 1976⁴.

Carte n° 2 : la refonte des départements d'Île-de-France en 1968



Source : commons.wikimédia.org

⁴ Loi du 6 mai 1976 portant création et organisation de la région d'Île-de-France.

La question de l'organisation de l'agglomération parisienne a émergé de nouveau dans les années 2000 à l'initiative du maire de Paris. Elle a donné lieu à la réunion à Vanves en 2006 d'une conférence métropolitaine, puis à la création en 2008 du syndicat mixte d'études Paris métropole auquel ont adhéré la plupart des collectivités de l'unité urbaine.

Par ailleurs, au lendemain de la publication de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », certains territoires de banlieue se sont saisis des possibilités renforcées de s'organiser en intercommunalités. Parallèlement, l'État a accompagné la montée en puissance de la Région, notamment à travers le schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il a engagé des travaux législatifs en vue d'une réforme institutionnelle de l'espace métropolitain.

Il a renforcé son rôle en tant qu'acteur opérationnel du Grand Paris à travers les établissements publics d'aménagement (EPA) existants, placés sous sa tutelle, mais aussi en créant l'établissement public d'aménagement Paris Saclay ou en pilotant les opérations d'intérêt national (OIN).

Par ailleurs, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a créé la Société du Grand Paris (SGP) chargée de réaliser le projet du « Grand Paris express » destiné à doubler à terme la longueur du réseau du métro par son extension à la zone dense de la première couronne parisienne. La quasi-totalité des lignes concernées (14, 15, 16 et 17, CDG express) et des nouvelles gares sont situées sur le territoire de l'actuelle métropole du Grand Paris⁵.

Ces évolutions illustrent à la fois la spécificité et la permanence des enjeux métropolitains qui ont justifié la création, en application de l'article 12 de la loi MAPTAM, de la mission de préfiguration chargée de « *préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la métropole du Grand Paris* », mais aussi de la « *préparation du diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire métropolitain* ». Présidée par le préfet de région et le président du syndicat mixte d'études Paris Métropole, cette mission comportait un collège composé principalement des élus issus de toutes les catégories de collectivités territoriales de la région (Ville de Paris, départements, EPCI de la première couronne parisienne, communes susceptibles d'adhérer au périmètre défini par la loi) et un collège des « *partenaires socio-économiques réunissant les personnes morales de droit public et privé intéressées à la réalisation du diagnostic* ».

⁵ Seule la ligne 18, entre Massy et Versailles, est située dans l'Essonne et les Yvelines, et la Gare de Chelles, située en Seine-et-Marne, sur la ligne 16.

En application de l'article 12 de la loi MAPTAM modifiée, la Métropole du Grand Paris a été créée 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 » (article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales CGCT).

De fait, les enjeux de développement du Grand Paris sont d'abord marqués par de graves déséquilibres territoriaux et socio-économiques que la MGP a reçu pour mission de réduire conformément aux nombreux diagnostics établis pendant la phase de préfiguration.

II - Un territoire riche mais fracturé par de graves déséquilibres

A - Une économie puissante, polarisée et en mutation

Le poids de l'économie francilienne (31 % du PIB national), en particulier de sa zone dense, est bien connu⁶ mais sa structure a évolué, notamment dans la période qui a précédé la création de la MGP.

1 - Une économie polarisée

Le système économique francilien est fortement concentré dans la partie centrale de l'agglomération parisienne⁷. La zone dense capte plus de 90 % de l'emploi régional. Paris reste le pôle économique dominant. L'activité est portée par le quartier central des affaires à l'ouest et certains secteurs d'émergence récente comme le quartier Paris Rive Gauche à l'est. Autre signe de polarisation, en dehors de Paris, ce sont les sites les plus proches et anciens qui regroupent le plus d'emplois : Boulogne et Issy-les-

⁶ Concentré pour environ 75 % sur le territoire métropolitain, le produit intérieur brut (PIB) de l'Île-de-France est deux fois plus élevé que celui de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Le PIB francilien par habitant (59 400 euros) atteint près du double de la moyenne de la France métropolitaine hors Île-de-France. La région représente près d'un quart de l'emploi total de France (Insee 2022).

⁷ Cf. *Atlas du Grand Paris, Une métropole en mutations*, sous la direction de Daniel Béhar et Aurélien Delpirou, 2020.

Moulineaux (audiovisuel et médias) à l'ouest, la Plaine Saint-Denis (sièges sociaux et campus intégrés) au nord-est, Ivry et Vitry-sur-Seine (PME et PMI) au sud-est et le quartier d'affaires de la Défense (sociétés internationales). Cependant, d'autres pôles économiques, plus spécialisés, se sont développés en périphérie (Roissy, Saclay, Marne-la-Vallée).

L'industrie francilienne représente 14 % de l'emploi industriel en France métropolitaine⁸. L'Île-de-France est la deuxième région française en effectifs après Auvergne-Rhône-Alpes. À l'issue de la crise économique de 2008, le desserrement de la géographie des emplois industriels, à l'œuvre depuis cinquante ans, s'est poursuivi. Le poids de Paris a continué de reculer du fait de transferts de sièges ou d'implantations de nouvelles entreprises en dehors de la capitale, là où les réserves foncières sont plus importantes et les loyers moins élevés. À l'inverse, l'emploi industriel s'est renforcé en petite comme en grande couronne.

Cependant, malgré ces mouvements, les emplois industriels restent majoritairement concentrés au cœur de l'agglomération : Paris et les départements limitrophes représentent 53 % du total régional. En nombre, les départements franciliens les mieux dotés en emplois industriels sont les Hauts-de-Seine, les Yvelines, puis Paris. La part de l'emploi industriel dans l'emploi salarié (7,4 % dans la région) est deux fois plus importante dans les Yvelines (15,4 %), devant la Seine-et-Marne (10,9 %). Elle est la plus faible à Paris (3,2 %).

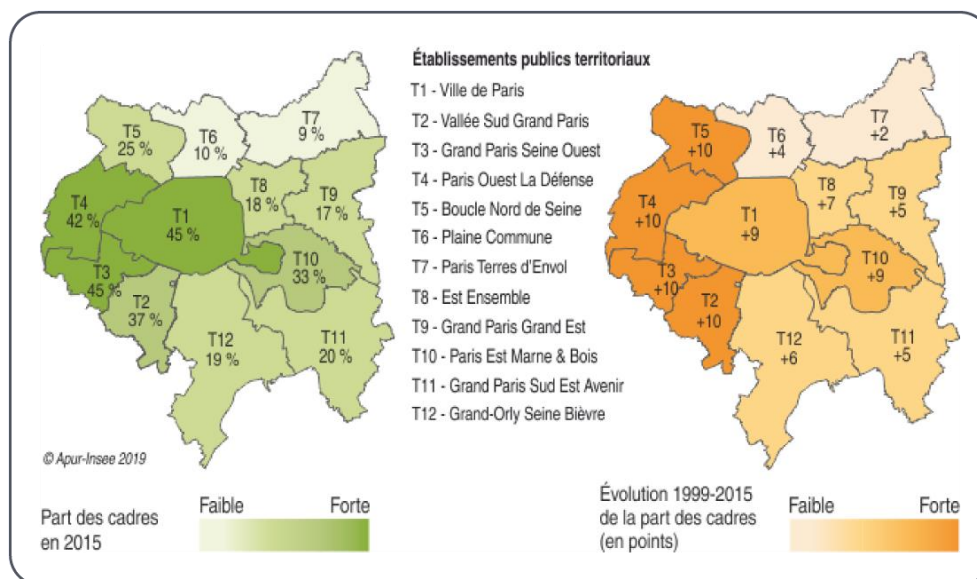
2 - Des cadres plus nombreux

Entre 1999 et 2015, la part des cadres est passée de 24 % à 32 % dans le territoire du Grand Paris, une croissance plus rapide que dans le reste du territoire régional ou national⁹.

⁸ « L'industrie francilienne : des mutations de long terme toujours à l'œuvre », Insee, 13 décembre 2018.

⁹ *Transformations sociales dans la métropole du Grand Paris*, Insee, 28 juin 2019. En 2015, 1,16 million de cadres résident dans la MGP, soit 380 000 de plus qu'en 1999. Leur part parmi les actifs résidents est passée de 24 % à 32 %. Dans le même temps, elle a progressé de sept points en Île-de-France et dans l'ensemble des 22 métropoles françaises, pour atteindre respectivement 28 % et 25 % en 2015.

**Carte n° 3 : une croissance de la part des cadres plus forte
dans l'ouest parisien**



Source : Apur-Insee

Cependant, cette progression de la part des cadres a été plus limitée dans les territoires qui en accueillait initialement le moins, au nord-est de la MGP. La présence des cadres résidents a eu tendance à s'accroître dans les quartiers facilement accessibles en transports en commun et, à l'inverse, à diminuer dans ceux moins bien desservis où ils étaient déjà peu nombreux. C'est à l'ouest de la zone dense que la part des cadres a augmenté le plus rapidement entre 1999 et 2015 (+ 10 points). Cette situation reflète, selon l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee), à la fois l'évolution de la structure des emplois, de plus en plus qualifiés, et l'effet des prix immobiliers sur les choix résidentiels.

B - De graves déséquilibres économiques et sociaux

Environ sept millions d'habitants vivent dans le Grand Paris. Outre sa très grande densité urbaine, celui-ci se caractérise par l'ampleur de ses déséquilibres économiques et sociaux. L'importance des inégalités territoriales, mesurables par différents indicateurs¹⁰, constituait un diagnostic largement partagé à la veille de la création de la MGP.

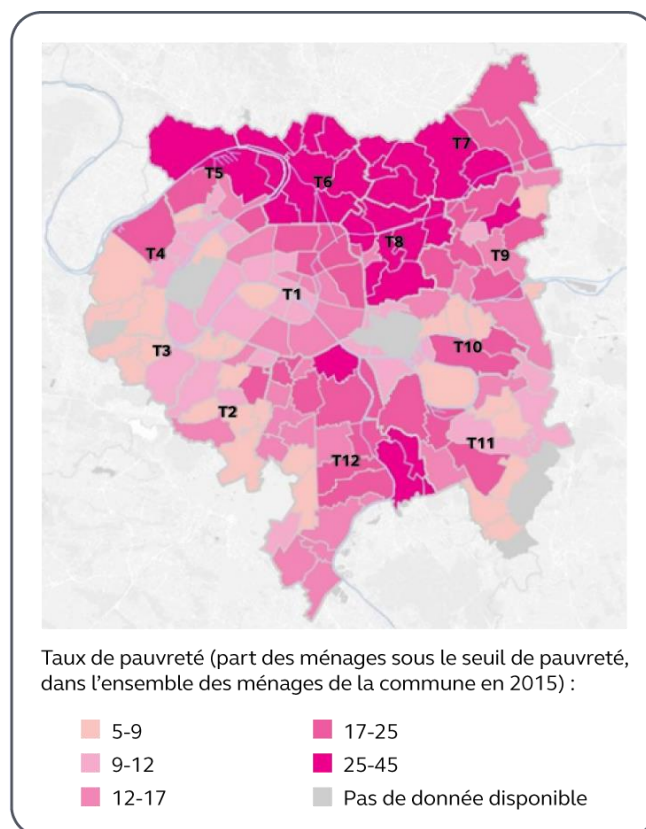
La composition sociale de la région, plus particulièrement de l'aire métropolitaine, est marquée à la fois par la surreprésentation des ménages aisés et un taux de pauvreté élevé. On y trouve le département où les revenus des ménages sont les plus faibles (Seine-Saint-Denis) et les deux départements (Paris, Hauts-de-Seine) où ils sont les plus élevés. Ces inégalités ont tendance à s'aggraver. D'un côté, la ségrégation spatiale est entretenue par l'enrichissement constant des ménages et des territoires favorisés. De l'autre, la pauvreté s'enracine et se diffuse. Le revenu médian des ménages a tendance à baisser dans les communes les plus pauvres. La spécialisation sociale de ces communes dans l'accueil des populations défavorisées s'accroît. Les fractures sociales s'inscrivent désormais à des échelles très fines, comme au nord de Paris entre communes proches (Saint-Ouen et Levallois), voire au sein d'une même commune (Montreuil, Pantin). Sous l'effet des dynamiques opposées de gentrification et de paupérisation, les secteurs aisés et défavorisés voisinent sans se mélanger.

En 2015, à la veille de la création de la MGP, le revenu médian des habitants y était légèrement inférieur à celui de l'Île-de-France (1 876 € au lieu de 1 919 € par mois et par unité de consommation). En revanche, les disparités de revenus étaient sensiblement plus fortes au sein de la MGP (rapport de 1 à 9) qu'en Île-de-France (rapport de 1 à 7). Le taux de pauvreté¹¹ au sein du Grand Paris (18 %) était également plus élevé qu'en Île-de-France (15 %).

¹⁰ Cf. Institut Paris région, *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France* (2001/2015), 2019.

¹¹ Pourcentage des habitants sous du seuil de pauvreté qui est fixé par l'Insee à 60 % du niveau de vie médian des ménages.

Carte n° 4 : le taux de pauvreté par commune de la MGP

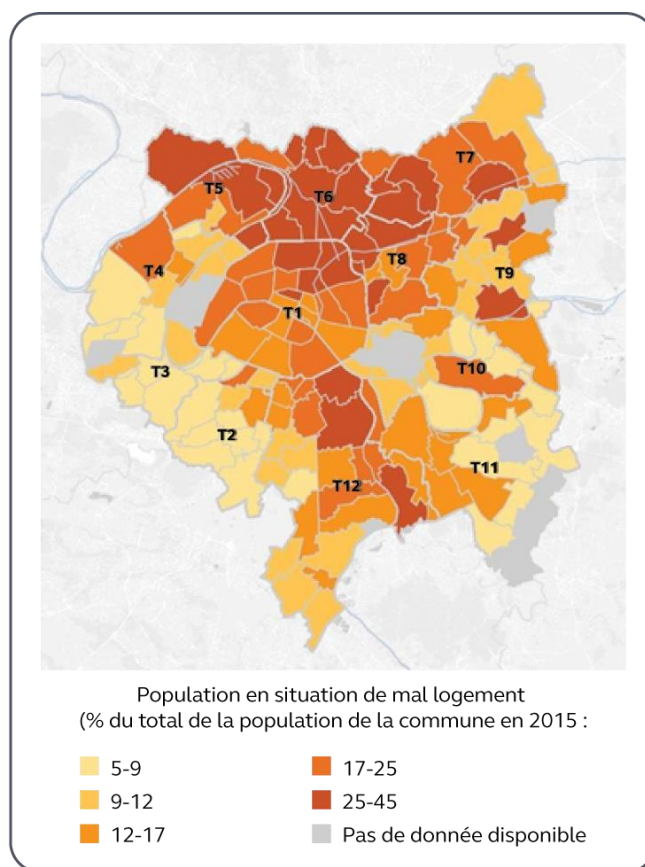


Source : Apur, 2016

Avant la création de la MGP, selon l'Insee, le taux de pauvreté avait augmenté de 3,5 points entre 2008 et 2014 en Île-de-France, soit trois fois plus qu'au niveau national (hors outre-mer). La hausse avait touché tous les départements, particulièrement la Seine-Saint-Denis (+ 7,1 points). Elle était toutefois plus modérée à Paris, dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine (à peine plus de 2 points). Ces évolutions n'ont fait qu'accentuer les inégalités territoriales qui prévalaient en 2018.

La carte du taux de pauvreté au sein du Grand Paris recoupe dans une large mesure celle du mal-logement¹², même si la situation dans Paris intra-muros est plus contrastée encore.

Carte n° 5 : le mal-logement sur le territoire de la métropole du Grand Paris

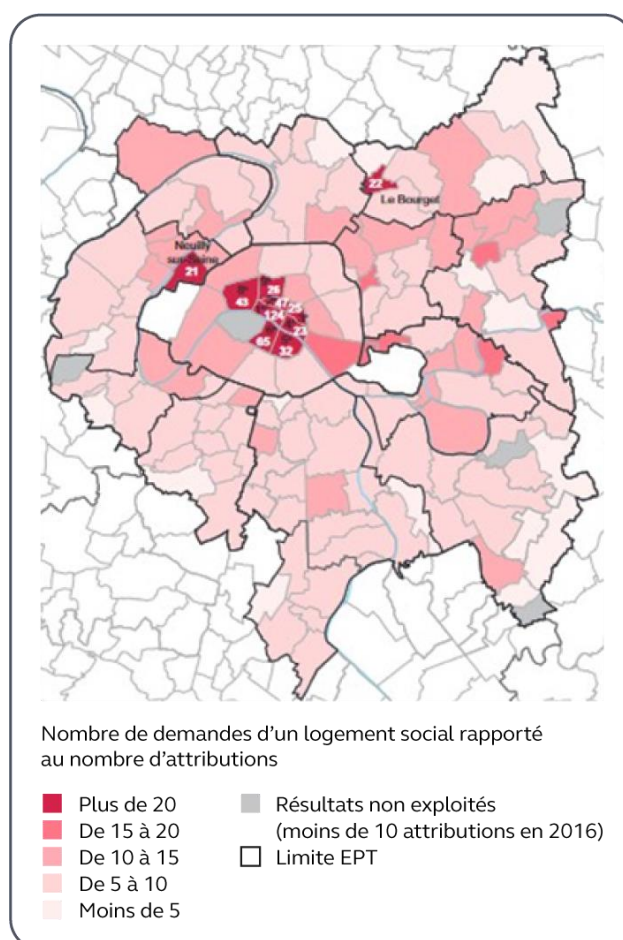


Source : Apur, 2016

¹² Sont considérées comme « mal logées » les personnes vivant dans un logement suroccupé (plus de deux personnes par pièce) et/ou inconfortable (sans pièce réservée à la toilette). La part de la population en situation de mal-logement est obtenue en divisant le nombre de personnes mal logées par la population des ménages.

Cette répartition du mal-logement recouvre celle des ménages éligibles au logement social mais pas celle de la pression de la demande de logement social (nombre de demandes rapportés au nombre d'attributions), ce qui traduit le déséquilibre de la politique en faveur du logement social.

Carte n° 6 : la répartition territoriale de la demande de logement social en 2016



Source : Apur

C - D'importantes inégalités de ressources entre collectivités locales

La carte des inégalités en matière de pauvreté ou de mal logement des ménages miroite avec celle du potentiel financier des communes de la métropole¹³. Toutefois, des communes peuvent avoir un potentiel financier important alors qu'une part significative de leur population cumule pauvreté et mal logement (Paris, Nanterre, Vitry-sur-Seine, etc.).

La péréquation financière est un mécanisme de redistribution qui vise à réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales. D'une part, la péréquation verticale s'effectue au travers de dotations versées par l'État aux collectivités locales, principalement la dotation de solidarité urbaine (DSU). D'autre part, la péréquation horizontale s'exerce, sans transiter par le budget de l'État, au sein de fonds de péréquation propres à chaque catégorie de collectivités. Les communes du Grand Paris sont concernées non seulement par le dispositif national du fonds de péréquation des ressources fiscales intercommunales et communales (FPIC), créé en 2012, mais aussi par le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), créé en 1991.

Dans le Grand Paris, les prélèvements ou versements au FPIC sont calculés à l'échelle de chaque « ensemble intercommunal ». Ils sont ensuite répartis entre les communes et leur EPCI de rattachement. Sur le périmètre de la MGP, ceux-ci acquittent une contribution nette de 309 M€, soit 30 % du montant total du fonds national.

Le FSRIF ne concerne que les communes. Il est acquitté par les communes « riches » sur la base de trois critères : le potentiel financier par habitant, la part de logements sociaux et le revenu moyen par habitant. Le montant total prélevé et reversé au titre du FSRIF s'élève à 350 M€. Les communes contributrices versent 316 M€ sur le périmètre de la MGP (dont 208 M€ versés par la Ville de Paris) et les communes bénéficiaires perçoivent 196 M€, le solde allant aux communes de la grande couronne.

Au total, ces flux financiers ont des effets redistributifs non négligeables mais limités au regard du total des budgets des communes et des intercommunalités. De fait, les deux fonds de péréquation, FPIC et

¹³ Le potentiel financier mesure la richesse théorique d'une commune en prenant en compte l'ensemble de ses ressources stables. Il est égal au potentiel fiscal auquel est ajoutée la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État à la commune l'année précédente (hors dotation de compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Il peut être rapporté à la population DGF (population municipale au sens de l'Insee et celle des résidences secondaires).

FSRIF, ne permettent pas de réduire significativement les grandes inégalités de situation résultant, au sein de la métropole du Grand Paris, des écarts entre les niveaux de ressources et de charges des collectivités, largement tributaire des caractéristiques socio-économiques des territoires.

III - Un modèle institutionnel hybride issu d'un compromis politique

De nombreux scénarios ont été envisagés au fil des réflexions précédant la loi MAPTAM. Entre le dépôt du projet de loi initial le 10 avril 2013, son adoption le 27 janvier 2014 et sa révision par la loi NOTRe, l'architecture institutionnelle retenue aura évolué de façon importante.

A - Le projet initial de la « marguerite »

À l'origine, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles déposé le 10 avril 2013 par le Gouvernement sur le bureau du Sénat reposait sur un scénario baptisé « la marguerite » ou « le modèle londonien ». L'article 12 de ce texte vise à créer sur le territoire métropolitain un établissement public spécifique, la « Métropole de Paris », dont les membres sont la Ville de Paris et les communautés d'agglomération, doté d'importantes compétences en matière d'aménagement, d'habitat et d'hébergement. Cet établissement public est constitué pour mettre en œuvre des actions d'intérêt métropolitain, reconnues ainsi par délibérations concordantes de ses membres, visant à promouvoir un modèle de développement durable et à améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire. Selon l'étude d'impact du projet de loi, la réduction des déséquilibres territoriaux est-ouest en matière de dynamisme économique, de richesse, de logement et d'équipement est aussi visée.

Aussi, le projet de loi prévoit-il d'investir la « Métropole de Paris » d'importantes responsabilités, proches de celles de l'actuelle Métropole du Grand Paris. Elle est chargée d'élaborer un projet métropolitain qui comprend notamment un plan climat énergie métropolitain. Elle soutient les programmes des collectivités locales et de leurs groupements en matière d'aménagement et de logement, de la transition énergétique. Elle élabore en association avec l'État et les départements, un plan métropolitain de l'urgence sociale, qui définit, dans le respect des orientations du schéma

régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées.

La « Métropole de Paris » élabore un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) et prenant en compte les orientations du SRHH prévu aux articles L. 302-14 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens, la résorption de l'habitat indigne et le développement de l'offre d'hébergement, elle peut recevoir de l'État une délégation de compétences dans le domaine du logement, dont le champ est identique à celui des délégations applicables aux métropoles de droit commun. Elle peut confier la mise en œuvre de cette délégation à ses membres dans le cadre de conventions d'objectifs.

La « Métropole de Paris » est administrée par un conseil métropolitain réunissant le maire de Paris et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale membres de la Métropole. Chaque membre dispose d'un siège. En outre, pour les membres dont la population excède 300 000 habitants, un siège supplémentaire par tranche de 300 000 habitants supplémentaires est attribué.

Par ailleurs, pour coordonner les interventions des différents niveaux de collectivité, une conférence métropolitaine permet de réunir les présidents du conseil régional et des conseils généraux d'Île-de-France avec les membres du conseil métropolitain. De même, l'assemblée des maires de la région Île-de-France, sous la présidence du président de la Métropole de Paris, a vocation à émettre des avis sur les politiques de la Métropole. Enfin, un conseil de développement regroupe les représentants des partenaires économiques, sociaux et culturels de la Métropole de Paris.

Cette organisation institutionnelle du Grand Paris, prévue dans le projet de loi initial, n'a pas vu le jour.

B - L'option « Métropolis » retenue par la loi MAPTAM dans sa version initiale

À l'issue des débats, l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) crée au 1^{er} janvier 2016 un établissement public

dont le statut et la composition sont très différents de ceux prévus à l'origine dans le projet de loi déposé par le Gouvernement. Il s'agit en effet d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier, dénommé « la Métropole du Grand Paris », qui regroupe notamment, outre la commune de Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne¹⁴.

La Métropole du Grand Paris est organisée en territoires d'au moins 300 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave¹⁵. Dans chacun d'eux, est créé un conseil de territoire composé des délégués des communes incluses. Le conseil de la métropole est composé de conseillers métropolitains, à raison d'un conseiller par commune et d'un conseiller métropolitain supplémentaire pour chaque tranche complète de 25 000 habitants. Les présidents des conseils de territoire sont, de droit, vice-présidents du conseil métropolitain.

Par comparaison avec le projet initial, la métropole du Grand Paris dispose de compétences stratégiques dans les mêmes domaines de l'aménagement, de l'habitat et de l'hébergement, mais elles sont plus approfondies. La différence essentielle réside dans le niveau de l'intercommunalité porté uniquement à l'échelon métropolitain. En tant qu'institutions, les communautés d'agglomération (quand elles préexistaient) sont supprimées. Il n'en subsiste que des « territoires » alors pensés comme des espaces de concertation sans personnalité juridique.

¹⁴ Ainsi que, d'une part, les communes de la grande couronne membres d'un établissement public de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de la petite couronne, dont le conseil municipal a délibéré favorablement en ce sens ; et d'autre part, toute commune en continuité avec l'une des communes précitées, dont le conseil municipal a délibéré favorablement, à la condition que les deux tiers des communes de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle appartient, représentant au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population, ne s'y soient pas opposées.

¹⁵ Le périmètre de ces territoires respecte le périmètre des communes de la métropole du Grand Paris. Les communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 ne peuvent appartenir à des territoires distincts. Le ressort territorial de la commune de Paris constitue un territoire.

C - Le choix final d'un modèle hybride et complexe

Le débat parlementaire préalable à l'adoption de la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va complexifier grandement l'organisation métropolitaine issue de la loi MAPTAM. Les compromis partisans, parfois qualifiés de « marchandage », vont conduire à ajouter un niveau intermédiaire doté de la personnalité juridique : les établissements publics territoriaux (EPT), innovation et singularité réglementaire.

La Métropole du Grand Paris (MGP) est ainsi instituée le 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi MAPTAM modifiée par la loi NOTRe. Selon les termes des articles L. 5219-1 à L. 5219-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), elle est constituée sous la forme d'un « établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à statut particulier ». Les EPT sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'un seul tenant et sans enclave, regroupant au moins 300 000 habitants. Ils n'ont pas le statut d'EPCI à fiscalité propre, à la différence de la MGP elle-même ou des communautés d'agglomération ou communes sur le reste du territoire national. Ils sont assimilés à de simples syndicats de communes, régis par les articles L. 5219-2 à L. 5219-12 et les articles D. 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Ainsi, à la différence du reste du territoire national ou de l'Île-de-France, le législateur a institué sur le territoire métropolitain un bloc communal à trois niveaux (communes, EPT, MGP), qui n'est pas pyramidal puisque les EPT ne sont pas membres de la MGP. En comptant la région et les départements, ce territoire est couvert par cinq niveaux d'administration locale.

1 - L'intervention toujours importante de l'État

Historiquement, l'État a cherché à organiser le développement de l'agglomération parisienne. Il a d'ailleurs été le moteur de la relance du Grand Paris. Depuis les Trente Glorieuses, il s'est doté d'outils d'aménagement opérationnel. Les premières opérations d'intérêt national (OIN) et les EPA ont été créés dans les années 1960 pour bâtir les villes nouvelles de la grande couronne. Cette politique a été relancée dès les années 1990 avec la reconversion des territoires frappés par la désindustrialisation (la Plaine de France autour du Grand stade et le Mantois) puis dans les années 2000 avec l'OIN de Seine-Amont et les années 2010 avec celle du Plateau de Saclay. Certains opérateurs, comme Grand Paris Aménagement, ont été

modernisés. Leur gouvernance articule la tutelle de l'État avec la représentation des élus de toutes les strates de collectivités.

Dans le cœur de l'agglomération, l'intervention de l'État et de ses opérateurs est toutefois plus limitée que dans sa périphérie. Les sociétés d'économie mixte et les sociétés publiques locales d'aménagement, contrôlées par les collectivités locales, jouent un rôle important. L'intervention de l'État se concentre surtout dans le Val-de-Marne, notamment sur le territoire de Grand Orly Seine Bièvre où l'établissement public d'aménagement Orly Rungis-Seine Amont (EPA ORSA) conduit la construction de plus de dix mille logements.

Dans le domaine des transports collectifs, la Société du Grand Paris (SGP), établissement public à caractère industriel et commercial, a été créée par la loi en 2010 pour réaliser le réseau du Grand Paris Express. L'envergure particulière de ce projet de métro automatique et son financement ad hoc a justifié la maîtrise d'ouvrage de l'État, articulée avec les prérogatives de Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice des transports à l'échelle régionale.

2 - La comparaison avec d'autres métropoles

Malgré la difficulté d'opérer des comparaisons dans des contextes territoriaux ou nationaux différents, il apparaît que les métropoles qui ont atteint un niveau relativement poussé d'intégration s'appuient sur une assez longue pratique de l'intercommunalité.

a) Les autres grandes métropoles françaises

Aux côtés des 19 métropoles de droit commun, la loi MAPTAM a créé la métropole du Grand Paris et la métropole Aix-Marseille-Provence qui sont aussi des établissements publics de coopération intercommunale mais dotés d'un statut particulier. En revanche, elle a érigé la Métropole de Lyon en collectivité territoriale *sui generis*, qui s'est substituée au département du Rhône sur son territoire.

Parmi ces trois grandes métropoles, la métropole du Grand Paris se distingue par sa population de 7 millions habitants contre 1,4 million pour la Métropole de Lyon et 1,9 million pour Aix-Marseille-Provence. Comme cette dernière, elle a été instituée le 1^{er} janvier 2016 dans un contexte de forte contestation des élus locaux. Son territoire adjoint à la Ville de Paris les communes des départements de petite couronne, dont la plupart

n'avaient encore jamais été regroupées au sein de communautés d'agglomération. La métropole Aix-Marseille-Provence, quant à elle, résulte de la fusion de six intercommunalités existantes de niveaux d'intégration très différents¹⁶. Au contraire, la Métropole de Lyon est le fruit d'un consensus mûri au cours de plusieurs décennies d'expérience intercommunale au sein de la communauté urbaine de Lyon, créée en 1969.

Ces trois métropoles ont en commun de comporter des territoires intermédiaires mais elles n'entretiennent pas les mêmes relations avec eux. La métropole du Grand Paris est divisée en douze « territoires » qui, outre la Ville de Paris, ont une personnalité juridique propre. Les EPT ont le statut de syndicats de communes. Ils sont dirigés par un conseil de territoire et dotés d'un budget propre. En revanche, la métropole Aix-Marseille-Provence a été créée par la loi MAPTAM avec des territoires de même délimitation que les intercommunalités préexistantes mais conçus comme des échelons déconcentrés, exerçant par délégation des compétences de proximité et dotés d'un rôle consultatif¹⁷.

Le territoire du Grand Lyon est divisé en dix conférences territoriales des maires, qui sont de simples instances de concertation. La Métropole de Lyon est fortement intégrée. Les communes ne conservent que des compétences résiduelles de proximité. Enfin, les 150 conseillers métropolitains du Grand Lyon sont élus au suffrage universel direct alors que ceux de la MGP et de Aix-Marseille-Provence, à l'instar des communautés d'agglomération ou de communes, sont désignés lors des élections municipales en application du mode de scrutin par « fléchage ».

b) L'exemple du Grand Londres

Parmi les métropoles européennes, seules Londres et Paris peuvent prétendre au statut de métropoles de taille mondiale. Le périmètre actuel du Grand Londres a été créé par le *London Government Act* de 1963. Après son abrogation en 1986 par Margaret Thatcher, le *Greater London Authority Act* a été adopté par référendum en 1998.

¹⁶ Note n° 935 *Gouvernance des métropoles*, Institut Paris Région (mars 2022).

¹⁷ La loi 3DS du 21 février 2022 supprime les territoires de la métropole Aix-Marseille-Provence et partage leurs attributions entre la métropole et ses communes membres.

Le Grand Londres, qui couvre une population de 7,5 millions d'habitants, équivalente à celle de la métropole du Grand Paris, est administré par un système bicéphale. D'une part, la *Greater London Authority* (GLA) est constitué du maire élu au suffrage universel direct pour quatre ans et d'une assemblée de 25 membres élus selon deux modalités différentes, quatorze au scrutin direct dans des circonscriptions, et onze à la proportionnelle. D'autre part, 32 conseils municipaux de quartiers (*boroughs*) autonomes, élus, disposant de leur propre budget, sont chargés de la gestion locale.

Le GLA exerce ses compétences dans plusieurs domaines stratégiques à travers divers opérateurs : le transport (*Transport for London*), la police (*The Metropolitan Police Authority*), la sécurité civile (*The London Fire and Emergency Planning Authority*), le développement (*The London Development Agency*), l'énergie (*The London Climate Change Agency Limited*) et le logement.

Pour autant, le modèle du Grand Londres n'est pas celui de la fusion des communes. Les *boroughs* conservent, en effet, des missions essentielles et leur budget cumulé est même supérieur à celui du Grand Londres qui bénéficie de compétences d'attribution.

Chapitre II

Une métropole qui peine à s'affirmer

dans l'exercice de ses missions

les plus stratégiques

Les compétences obligatoires de la MGP portent sur quatre grands domaines d'action publique¹⁸ : l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie. Dans les trois premiers de ces domaines, l'exercice des compétences transférées à la MGP par les communes est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain par délibération du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers.

La MGP a été chargée par la loi MAPTAM d'élaborer un projet métropolitain, de conduire des actions de coopération dans les domaines de l'aménagement et du logement et, en association avec l'État et les départements, d'arrêter un plan métropolitain de l'urgence sociale. Ce plan devait définir, dans le respect des orientations du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d'accueil et de services associés en faveur de l'insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées.

¹⁸ Article L.5219-1 du CGCT.

Surtout, la MGP a reçu de la loi une compétence fondamentale en matière de planification urbaine. Elle doit être porteuse d'une vision stratégique de l'aménagement urbain, propre à réduire les déséquilibres territoriaux constatés, notamment en adoptant le SCoT et en le déclinant dans le domaine de l'habitat et du logement à travers un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). C'est d'abord à cette aune que l'action de la MGP doit être jugée.

Depuis 2016, la MGP a connu une montée en charge de ses compétences très progressive et encore inaboutie. Six ans après sa création, elle n'exerce toujours pas pleinement l'ensemble des importantes responsabilités qui lui ont été reconnues par le législateur.

I - Un projet de SCoT insuffisamment prescriptif et territorialisé

A - Un document intégrateur élaboré dans un délai raisonnable

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme (environ vingt ans) créés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Leur adoption passe par plusieurs étapes : lancement de la procédure ; « porter à connaissance » de l'État ; diagnostic ; débat d'orientation du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ; concertation pour élaborer le document d'orientation et d'objectifs (DOO) ; arrêt du projet ; consultation des personnes publiques associées ; enquête publique ; approbation finale. À l'issue de cette dernière étape, le SCoT est exécutoire deux mois après sa transmission au préfet.

Pour le Grand Paris, le SCoT est le document ensemblier de la stratégie métropolitaine. Il a vocation à incarner la vision partagée du devenir du territoire. Il doit servir de cadre de référence pour tous les autres documents de planification métropolitains (PMHH¹⁹, PCAEM²⁰, SMAN²¹) et définir un ensemble d'orientations pour le développement et l'aménagement du territoire métropolitain.

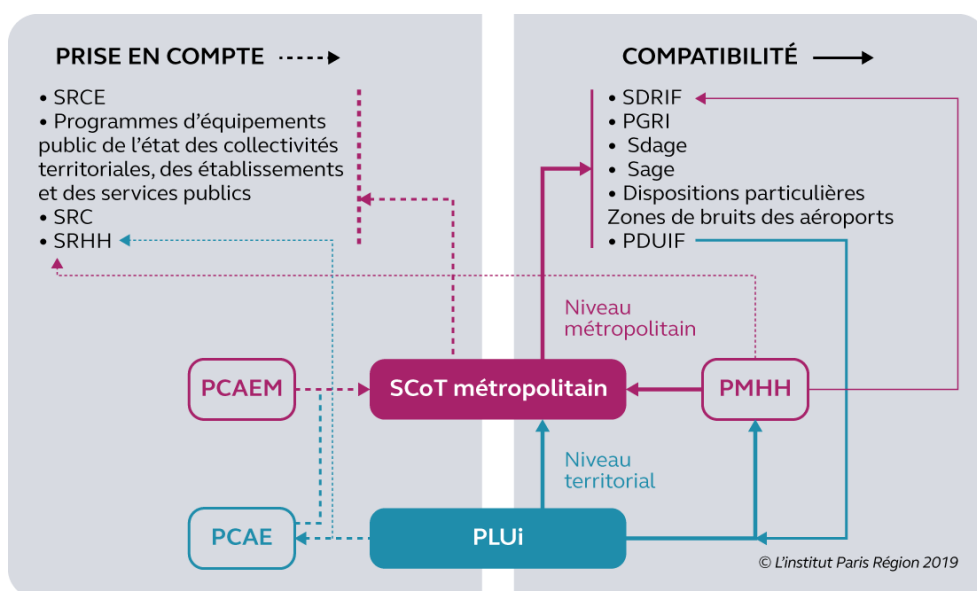
¹⁹ PMHH : plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

²⁰ PCAEM : plan climat air énergie métropolitain.

²¹ SRHH : schéma métropolitain d'aménagement numérique.

Le 23 juin 2017, le conseil métropolitain a voté à l’unanimité le lancement de la procédure d’élaboration. Aux termes de sa délibération, le SCoT devait définir un ensemble d’orientations pour le développement et l’aménagement du territoire de la métropole autour des trois objectifs : « contribuer à la création de valeur, conforter l’attractivité et le rayonnement métropolitains » ; « améliorer la qualité de vie de tous les habitants, réduire les inégalités afin d’assurer les équilibres territoriaux et impulser des dynamiques de solidarités » ; « construire une métropole résiliente ».

Schéma n° 1 : place du Scot métropolitain



PCAE : plan climat-air-énergie / **PCAEM** : plan climat-air-énergie métropolitain / **PDUIF** : plan de déplacements Île-de-France / **PGRI** : plan de gestion des risques d'inondation / **PLUi** : plan local d'urbanisme (intercommunal) / **PMHH** : plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement / **Sage** : schéma d'aménagement et de gestion des eaux / **SCoT** : schéma de cohérence territoriale / **Sdage** : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux / **SDRIF** : schéma directeur de la région Île-de-France / **SRC** : schéma régional des carrières / **SRCE** : schéma régional de cohérence écologique / **SRHH** : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
*NB : le PMHH prend également en compte SRHH

Source : Institut Paris Région

En 2018, sur la base d'un diagnostic partagé et consolidé, l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a associé les élus métropolitains, les communes et les EPT au sein de commissions. Ce travail a permis d'aboutir au document support du débat sur les orientations du PADD qui s'est déroulé en conseil métropolitain le 12 novembre 2018.

L'élaboration du DOO, partie prescriptive du SCoT, comprenant normalement des objectifs chiffrés et localisés à l'échelle des communes, a été engagée en janvier 2019. Le DOO a un rôle essentiel car il opposable, dans un rapport de compatibilité²², aux autres documents de planification tels que le PMHH, les PLUi, les plans locaux de déplacements (futurs plans locaux de mobilité) et certains projets et autorisations. Durant cette période les élus ont été assistés par une équipe projet composée des services de la MGP, des agences d'urbanisme Apur et Institut Paris Région, et de deux missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Une première version du DOO a été présentée à l'ensemble des maires et des présidents d'EPT lors de l'assemblée des maires du 18 avril 2019, avec l'objectif d'aboutir à une version finalisée en septembre 2019. Pourtant, en novembre 2019, le président de la MGP a considéré que, même si le projet de SCoT était pratiquement abouti, son examen par le conseil métropolitain était prématuré. Il a décidé de laisser à l'assemblée métropolitaine qui serait issue des élections municipales de 2020 le soin de délibérer sur ce document de planification, qualifié de « colonne vertébrale de l'action métropolitaine ».

Le travail technique et la concertation politique devaient se poursuivre sur l'évolution des documents cartographiques, la liste des grands projets d'équipements et de services prévue par l'article L. 141-20 du code de l'urbanisme, qui devait faire l'objet d'une concertation avec les maires et la prescription relative au coefficient de pleine terre.

En 2021, une démarche itérative avec les communes et les EPT a permis de finaliser le document avec les communes et territoires, notamment sur les prescriptions du DOO. Le premier arrêté du SCoT de la MGP a été approuvé le 24 janvier 2022. L'enquête publique a été ouverte par arrêté du président de la MGP du 3 octobre au 5 novembre 2022.

De juin 2017 à janvier 2022, on peut considérer que ce projet de SCoT a été arrêté dans un délai raisonnable²³ surtout si, comme le président de la MGP, on tient compte du fait que, par la population couverte, il est le plus important de France et que son élaboration a été conduite par une institution de création récente dans un contexte particulier marqué par une faible tradition intercommunale. La MGP souligne aussi que l'élaboration du SCoT a donné lieu au recensement d'indicateurs destinés à évaluer l'action métropolitaine et l'efficacité des dispositifs de coordination des acteurs du territoire. Il est prévu de créer un observatoire du SCoT, instance technique chargée de suivre les indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

²² À distinguer du rapport de conformité entre, par exemple, permis de construire et PLU.

²³ Selon le ministère de la cohésion des territoires, la durée d'élaboration d'un SCoT varie généralement de trois à cinq ans.

B - Le manque d’objectifs déclinés par territoire

Le projet de SCoT comporte douze orientations stratégiques²⁴. Dans son récent rapport sur la MGP²⁵, la chambre régionale des comptes observe qu’il reprend les objectifs globaux du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) et du schéma régional de l’habitat et de l’hébergement (SRHH) en matière de production de logements et de logements sociaux mais qu’il ne prévoit pas la localisation de ces logements dans le territoire. De même, la proposition n° 77 prescrivant aux communes « carencées » au titre de la loi SRU « d’augmenter la production de logements sociaux » n’est ni chiffrée ni assortie d’un calendrier. Aucun programme ou outil financier de la MGP n’est adossé aux objectifs du SCoT.

Après le vote du conseil métropolitain en janvier 2022, le projet de SCoT a été transmis en avril à la préfecture de région et à la direction régionale et interdépartementale de l’environnement, de l’aménagement et des transports (DRIEAT) qui avait suivi les principales étapes de son élaboration (diagnostic, orientation, PADD, DOO). La DRIEAT est le service intégrateur des avis des autres services de l’État concernés dans le cadre de la consultation des personnes publiques associées.

1 - Les importantes réserves formulées par l’État sur le manque de déclinaison territoriale du SCoT

Au nom de l’État, le préfet de région a rendu un avis favorable en date du 1^{er} juillet 2022 sur le projet de SCoT de la métropole du Grand Paris arrêté le 24 janvier 2022. Toutefois, cet avis est assorti d’importantes

²⁴ Conforter une métropole polycentrique, économe en espace ; embellir la Métropole et révéler les paysages ; permettre aux quartiers en difficulté de retrouver une dynamique positive de développement ; s’appuyer sur les nouvelles technologies et les filières d’avenir ; mettre en valeur la singularité culturelle et patrimoniale ; offrir un parcours résidentiel à tous les métropolitains ; agir pour la qualité de l’air, transformer les modes de déplacement et rendre l’espace public paisible ; renforcer l’accessibilité de tous à tous les lieux en transports en commun et tisser des liens entre territoires ; confirmer la place de la Métropole comme première créatrice de richesse en France en confortant les fonctions productives et la diversité économique ; engager le territoire métropolitain dans une stratégie ambitieuse d’économie circulaire et de réduction des déchets ; organiser la transition énergétique ; maîtriser les risques et lutter contre les dégradations environnementales.

²⁵ La métropole du Grand Paris, exercice 2016 et suivants, CRC Île-de-France, novembre 2022.

réserves portant sur l'absence d'objectifs précis, déclinés par territoire au sein de la métropole. Une telle lacune, sans être juridiquement irrégulière²⁶, atténue sérieusement la portée de ce document de planification.

En effet, les services de l'État ont estimé que « *le manque de territorialisation du projet de SCoT atténue la portée des intentions* ». Selon l'avis, cette faible territorialisation infra-métropolitaine limite la portée de plusieurs politiques publiques : rééquilibrage habitat-emploi, accès aux équipements, commerces et services essentiels, renforcement de la place de la nature et développement de la biodiversité. « Il convient principalement que la Métropole affiche plus clairement la dissymétrie est-ouest, tant dans le texte que dans les cartes du DOO, s'engage à assurer un suivi régulier des ratios d'équilibre habitat-emploi et recommande aux EPT de définir, sinon des objectifs, tout au moins des trajectoires de rééquilibrage. » De plus, selon l'avis, certaines dispositions du projet de SCoT sont en net retrait par rapport au SDRIF (locaux d'activités de proximité, organisation de la logistique multimodale, consommation d'espaces NAF²⁷, objectifs de densification, espaces verts).

En ce qui concerne, le devenir du Grand Paris en tant que métropole européenne, l'enjeu est jugé bien identifié à travers de nombreuses orientations formulées dans le PADD mais qui trouvent peu de traductions concrètes dans le DOO, qu'il s'agisse de l'accessibilité internationale (aéroports, « hubs » et grandes gares de connexion), de l'intégration urbaine des grands équipements (hôpitaux, universités) ou de la priorisation des grandes opérations d'aménagement.

Selon l'avis de l'État, la stratégie foncière d'échelle métropolitaine mériterait d'être approfondie. S'agissant de la politique de l'habitat, il est pris acte de l'absence de territorialisation de l'effort de production de logements et de logements sociaux entre les EPT.

Par conséquent, l'avis précise que le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), en cours de révision partielle, intégrera une telle répartition, qui devra être reprise dans le SCoT.

²⁶ Cf. Conseil d'État, 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise, n° 395216 : « à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs (...) ». Le rapporteur public précisait que les Scot « peuvent être exprimés sous forme quantitative, les auteurs de PLU sont tenus à une simple obligation de compatibilité ».

²⁷ NAF : non artificialisation nette.

2 - Des réserves confirmées par la mission régionale d'autorité environnementale

Le 22 juin 2022, la mission régionale d'autorité environnementale²⁸ (MRAE) Île-de-France a rendu par ailleurs un avis convergent sur le projet de SCoT de la Métropole du Grand Paris. Elle y constate que les enjeux environnementaux et sanitaires du territoire sont globalement identifiés et que des diagnostics de qualité ont été réalisés mais que le projet n'y répond que partiellement, en particulier dans ses dispositions opposables. Comme le préfet de région, elle relève que le projet comporte très peu d'objectifs chiffrés et territorialisés. De plus, celui-ci ne paraît pas assurer une déclinaison satisfaisante des plans et programmes de rang supérieur, ni être en cohérence avec le plan climat air énergie métropolitain (PCAEM), concernant les grands enjeux et objectifs environnementaux portés en matière notamment de risques d'inondation, de réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables et des mobilités alternatives à l'automobile, de préservation ou d'amélioration des continuités écologiques et le limitation de la consommation foncière.

Enfin, nombre d'orientations, intéressantes dans leur principe, ne sont ni assez précises ni assez prescriptives et laissent donc une marge d'interprétation et de déclinaison trop étendue à l'échelle des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). À cet égard, leur portée réelle et leur efficacité ne sont pas démontrées.

Au total, la mission régionale d'autorité environnementale estime ainsi que le projet de SCoT arrêté en janvier 2022 n'est pas de nature à répondre aux grands défis environnementaux et sanitaires du territoire métropolitain dans son contexte régional et plus largement à l'échelle nationale comme internationale.

²⁸ Créées par décret du 28 avril 2016, les missions régionales d'autorité environnementale visent à renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales sur les plans et programmes, et sur les projets.

3 - La nécessité d'une intervention corrective de l'État

Les réserves les plus substantielles formulées par les services de l'État donnent lieu de sa part à une forme de stratégie oblique par réintégration dans les documents de niveau supérieur (SRHH, SDRIF) des éléments considérés comme manquant dans le SCoT.

Ainsi, après réunion du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), le SRHH a fait l'objet d'une révision partielle par arrêté du préfet de région du 28 juillet 2022 pour territorialiser à l'échelle de chaque EPT les objectifs de production de logements, y compris sociaux. En effet, le SRHH, dont le premier volet formule des orientations stratégiques, les décline dans son deuxième volet en définissant les objectifs à atteindre en matière de construction et d'amélioration. Il constitue la contribution attendue à l'échelle de chaque EPT en matière de développement de l'offre de logements, de structuration de l'offre d'hébergement et de logements adaptés, d'accès au logement et mixité sociale, et d'adaptation et amélioration du parc. D'ailleurs, lors de la réunion précitée, le CRHH a prescrit la révision générale du SRHH 2017-2023. En vue de l'élaboration du SRHH 2024-2029, la DRIEAT et la DRIHL²⁹ vont travailler à une actualisation de la territorialisation des objectifs de développement de l'offre de logements, qui sera soumise en 2023 à la concertation des collectivités.

En outre, le SDRIF, arrêté par décret en Conseil d'État le 27 décembre 2013, qui doit intégrer certains objectifs de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 en matière d'artificialisation nette, par exemple, devra aussi être révisé, ce qui fournira l'occasion de compenser les insuffisances du SCoT et de peser sur les PLUi à venir ou à réviser.

Au total, on peut aussi retenir qu'en dépit des limites du projet de SCoT arrêté en janvier 2022, son élaboration aura sans doute eu, auprès des élus concernés, un effet d'apprentissage de la dimension métropolitaine. Malgré les pesanteurs communales, un dénominateur commun a pu émerger *a minima* sur certains points. Le dénouement de la procédure relative au SCoT a été aiguillonné par l'échec de l'élaboration du Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMMH) qui n'avait pas abouti après son premier arrêt. Elle a pu aussi bénéficier du portage de la Ville de Paris.

²⁹ La direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) rassemble les services de l'État chargés de l'hébergement, de la production de logement, de la requalification de l'habitat et du cadre de vie et de l'accès au logement.

II - Les politiques métropolitaines de l’aménagement et de l’habitat : un déficit stratégique majeur

A - La politique du logement entravée par l’absence de plan métropolitain

La production d’une offre de logements plus importante en volume et plus équilibrée sur le plan territorial constitue un enjeu métropolitain majeur. La loi sur le Grand Paris et le SDRIF fixent un objectif de production de 70 000 logements par an à l’échelle régionale. Le SRHH assigne à chaque EPCI un objectif annuel de production de logements qui demande un effort plus soutenu dans les zones les plus urbanisées en vue de rééquilibrer de l’offre de logements, de rapprocher lieux de résidence et emplois et de limiter l’étalement urbain. La MGP doit assurer 54 % de l’objectif global, soit 38 000 logements annuels.

En application de l’article L. 5219-1 du CGCT, la MGP doit élaborer un plan métropolitain de l’habitat et de l’hébergement qui tient lieu de programme local de l’habitat et définit les principaux axes guidant les politiques d’attribution des logements locatifs sociaux au sein du territoire. Il comporte aussi une programmation pluriannuelle de réalisation et de rénovation de places d’accueil en faveur de l’insertion des personnes sans domicile fixe et des populations les plus fragilisées. Le PMHH doit être compatible avec le SDRIF et « prendre en compte » le SRHH.

1 - L’interruption de la procédure lancée en 2017

La procédure d’élaboration du PMHH a été lancée en février 2017. Elle s’est traduite par l’élaboration d’un diagnostic qui a confirmé la forte demande de logements sociaux dans le territoire de la métropole. Le PMHH devait être adopté au plus tard le 31 décembre 2018, mais selon la MGP, *« il a toujours semblé difficile de faire aboutir un projet de PMHH à l’échelle de 131 communes, pour certaines dotées d’un Programme local de l’Habitat (PLH), en deux ans »*.

Un premier projet, présenté au conseil métropolitain le 28 juin 2018, a fait l’objet d’un vote favorable. La délibération précitée souligne la démarche de co-construction du projet de PMHH, basée sur la consultation de toutes les communes membres de la MGP. Il comportait six

orientations³⁰. Il poursuivait un objectif de production neuve conforme à l'objectif du porter à connaissance de l'État (38 700 logements) et un objectif de production de logements sociaux (20 400 logements) au-dessus de l'objectif « minimum et nécessaire » du porter à connaissance (19 700 logements) tout en étant inférieur à l'objectif « de référence » (22 700 logements). Au vu des avis des communes et des EPT, émis sur le premier document arrêté, le projet de PMHH qui devait être proposé au conseil en avril 2019 pour un second arrêt, un an avant les élections municipales, comprenait un objectif de production neuve de 35 100 logements et un objectif de production de logement sociaux de 18 700.

Depuis, le PMHH n'a toujours pas été adopté. La MGP n'a pas été en situation d'établir un projet dans les délais requis. La date limite, initialement fixée au 31 décembre 2017 (article 59 de la loi NOTRe) a d'abord été repoussée d'un an puis supprimé par loi Elan, sur amendement adopté avec l'avis favorable du gouvernement. Le président de la MGP a indiqué à la Cour que l'élaboration du PMHH serait relancée en 2023.

L'échec du PMHH à l'issue de son premier arrêt résulte notamment de la difficulté politique de territorialiser les objectifs et l'offre de logement. Le préfet de région peut adresser à la MGP des demandes motivées de modification du projet³¹. Or, des réserves sur des points non-conformes ont été émises par les services de l'État au regard de certains objectifs, notamment de production de logements sociaux, incompatibles avec les seuils SRU et les préconisations du SRHH.

³⁰ Maintenir le rythme de production de logements neufs sur la durée du PMHH ; tenir compte de la diversité des besoins des ménages et permettre la construction de parcours résidentiels fluides : développer une offre de logement mixte et accessible ; favoriser la mobilité et la mixité au sein du parc social et optimiser l'occupation des parcs de logements existants ; permettre un parcours résidentiel des publics en difficulté en renforçant le lien entre l'hébergement et le logement ; accompagner et renforcer la dynamique de rénovation du parc existant ; assurer la gouvernance partagée, le suivi et la mise en œuvre du PMHH.

³¹ En cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le CMHH ou si le préfet de région estime que le projet de PMHH ne répond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, celui-ci peut adresser des demandes motivées de modifications à la MGP qui en délibère.

2 - La MGP privée d’importantes capacités d’action à cause de l’absence de PMHH

L’adoption du PMHH conditionne la mise en œuvre potentielle d’un grand nombre de compétences ou de dispositifs. En premier lieu, l’article 59, XII, de la loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit que le transfert à la MGP de « la politique du logement, des aides financières au logement social, des actions en faveur du logement social, des actions en faveur du logement des personnes défavorisées » intervient à la date à laquelle le PMHH est rendu exécutoire. Tant que ce dernier ne l’est pas, ces compétences majeures ne sont pas transférées à la MGP : elles restent exercées dans les conditions antérieures³².

En second lieu, selon l’article L. 5219-1 du CGCT, l’adoption du PMHH permet à la MGP de demander à l’État de la faire bénéficier de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d’aménagement concerté et la délivrance d’autorisations d’urbanisme. Elle peut aussi proposer à l’État d’engager une procédure de projet d’intérêt général. Les établissements publics d’aménagement de l’État peuvent être mis à sa disposition.

De plus, l’État peut déléguer par convention à la MGP, à sa demande, d’importantes responsabilités en matière de logement et d’hébergement afin de favoriser la construction de logements neufs, la réhabilitation de logements anciens et la résorption de l’habitat indigne :

- l’attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession et la notification aux bénéficiaires, l’octroi des autorisations spécifiques ainsi que, par délégation de l’Agence nationale de l’habitat, l’attribution des aides en faveur de l’habitat privé ;
- la gestion de la veille sociale, de l’accueil, de l’hébergement et de l’accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d’accès au logement en raison de l’inadaptation de ses ressources ou de ses conditions

³² Par les communes, dans la plupart des cas, ou par l’établissement public territorial dans les mêmes conditions et dans les seuls périmètres correspondant à ceux de chacun des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants au 31 décembre 2015.

d'existence, ainsi que le financement des organismes et des dispositifs qui y contribuent³³ ;

- la garantie du droit à un logement décent et indépendant ;
- la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'État dans le département bénéficie, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État.

À compter de l'adoption du PMHH, l'État peut aussi déléguer à la MGP, à sa demande, la mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire et la délivrance des agréments aux organismes d'habitations à loyer modéré.

Le logement des personnes défavorisées et l'hébergement d'urgence relèvent pour partie de la compétence des départements et de l'État. Néanmoins, la MGP a la possibilité, une fois son PMHH adopté, de conclure des conventions avec chacun d'entre eux ainsi qu'avec la Ville de Paris dans l'exercice de ses compétences départementales.

Enfin, en application de l'article L. 5219-1 du CGCT, la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs tels que définis par la loi du 5 juillet 2000 » doit être transférée à la MGP dès que le PMHH est exécutoire.

3 - L'absence de stratégie de la MGP en matière d'habitat compensée en partie par l'État

Sans PMHH, la MGP est empêchée de devenir l'acteur stratégique de l'habitat et de l'hébergement sur son territoire, ce qui était pourtant l'une des raisons fondamentales de sa création par le législateur.

Selon les services de la DRIHL, la MGP paraît avoir défini sa compétence en matière d'habitat de manière restrictive, principalement sur le parc privé (résorption de l'habitat indigne, rénovation énergétique) et non sur le parc social. La MGP confirme qu'elle n'a pas déclaré d'intérêt

³³ Après avoir interrogé le préfet de région par courrier du 23 janvier 2017, le président de la MGP a sollicité la ministre chargée de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales par courrier du 23 octobre 2018 afin de connaître l'interprétation des services de l'État sur le contenu de cette compétence définie au 1° b) du VI de l'article L. 5219-1 du CGCT et d'obtenir des précisions sur les moyens financiers et humains qui y sont affectés par l'État sur le territoire métropolitain. En l'absence de réponse, il a sollicité de nouveau le préfet de région par courrier du 26 janvier 2022 sur le même sujet. En retour, il n'a obtenu que la transmission par la DRIHL d'un fichier Excel sur les agréments de logements sociaux.

métropolitain l’amélioration du parc immobilier bâti social au motif que les bailleurs sociaux procèdent périodiquement aux travaux d’entretien, de grosses réparations et de réhabilitation énergétique de leur parc.

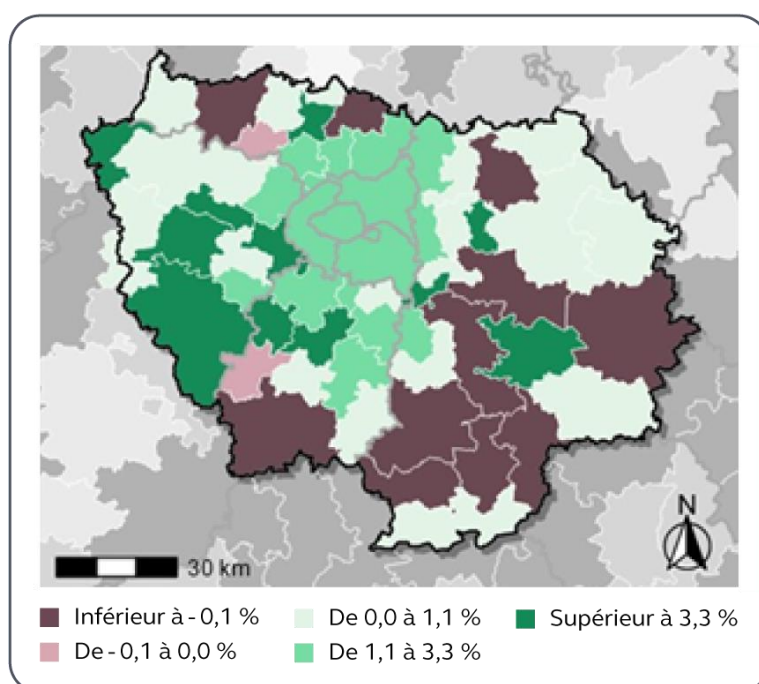
La MGP est présente dans le champ du programme SARE (Service d’accompagnement pour la rénovation énergétique) destiné aux logements et petits locaux tertiaires privés. Les collectivités peuvent adhérer à ce programme en tant que porteurs associés par la signature d’une convention. Dans la quasi-totalité des régions, celle-ci a été signée avec le conseil régional mais pas en Île-de-France où le portage du SARE est assuré par la MGP et les départements de grande couronne, la Région n’ayant pas souhaité s’impliquer. La MGP s’est engagée dans cette démarche mais paraît tenir un rôle de financeur plutôt que d’acteur et pilote.

Au regard des limites et de la lenteur des processus d’élaboration des documents stratégiques, la DRIHL considère que l’organisation actuelle de la métropole constitue un frein évident pour la politique du logement social. L’absence de PMHH rend la politique de l’habitat moins efficace du fait de l’absence de vision et d’objectifs partagés, valant feuille de route pour l’ensemble des acteurs du territoire métropolitain en matière de production et de rééquilibrage de l’offre mais aussi d’identification des conditions précises de leur réalisation (foncier disponible, programmes d’actions territorialisés, etc.). Le PMHH recouvre aussi d’autres volets (rénovation, hébergement d’urgence, logement étudiant) qui pâtissent d’un défaut de stratégie actualisée. Les effets des PLH préexistants au PMHH sont prorogés mais sur le point structurant des objectifs territorialisés de production et d’amélioration, ils ne sont pas mis à jour et deviennent de fait obsolètes avec le temps.

Au total, si des politiques locales existent, aucune vision métropolitaine n’a émergé. De fait, à l’exception des EPT à l’histoire plus ancienne (comme Plaine Commune), les maires continuent à peser lourdement dans les choix. Tel est particulièrement le cas pour les politiques d’attribution et le retard pris dans la création des conférences intercommunales du logement et des conférences intercommunales d’attribution (CIL/CIA) ou dans la signature des conventions de rénovation urbaine. L’absence de portage intercommunal dans les politiques d’aide à la pierre est également relevée.

Ainsi, depuis 2020, les territoires de la métropole ne sont pas ceux qui connaissent en Île-de-France l'accroissement le plus rapide du nombre de logements sociaux³⁴.

Carte n° 7 : évolution du nombre de logements sociaux par EPCI entre 2020 et 2021



Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2021

La DRIHL souligne le besoin d'une politique de l'habitat qui dépasse les frontières départementales et d'outils pour l'imposer. Les prérogatives du préfet de région peuvent permettre de compenser à un niveau pertinent l'éclatement des responsabilités aux niveaux inférieurs. Ainsi, en l'absence de politique de rééquilibrage territorial de la MGP en matière de logement social, l'État apparaît le mieux à même d'imposer une telle politique, notamment grâce aux leviers de la loi SRU et aux obligations de production pour les communes « carencées ».

³⁴ Selon le Répertoire du parc locatif social (RPLS).

B - Des politiques d’aménagement mal articulées

Depuis la décentralisation, l’aménagement urbain est une compétence partagée entre l’État et les collectivités territoriales. L’État est resté largement présent dans ce domaine en Île-de-France au moyen des opérations d’intérêt national (OIN) et des établissements publics d’aménagement (EPA). Du côté des collectivités, aux termes de l’article L. 5219-5 du CGCT, les EPT disposent d’une compétence d’aménagement pour toutes les opérations relevant de l’article L. 300-1 du code de l’urbanisme, hormis celles déclarées d’intérêt métropolitain. Ainsi, sur le territoire métropolitain, depuis l’adoption des lois MAPTAM et NOTRÉ, la compétence aménagement est répartie entre la MGP et les EPT.

Les communes ne disposent donc plus de compétence en la matière, avec deux conséquences juridiques notables. D’une part, la MGP ou les EPT deviennent les concédants des opérations d’aménagement en cours³⁵. D’autre part, l’actionnariat des entreprises publiques locales (EPL) actives dans le domaine de l’aménagement doit évoluer afin de tenir compte de l’évolution des compétences de leurs actionnaires. Il existe, au sein de la métropole, 29 EPL concernées par ces évolutions. En fonction des opérations d’aménagement dont elles ont la charge, elles doivent accueillir en tant qu’actionnaires la MGP ou l’EPT. À chaque fois, il convient toutefois d’obtenir l’accord des communes concernées par lesdites opérations, qui détiennent le plus souvent une part déterminante du capital.

Pour renforcer le portage intercommunal des opérations d’aménagement, la loi ELAN du 23 novembre 2018 a instauré la possibilité de signer un contrat entre l’État et une intercommunalité en vue de conduire une opération d’aménagement. Il s’agit du projet partenarial d’aménagement (PPA). Cet outil dont le déploiement est progressif pourrait renforcer l’exercice de la compétence à un niveau intercommunal. À ce stade, il est trop tôt pour en établir un bilan au sein de la métropole, malgré la signature de cinq PPA (Sevran, Grand Orly, Argenteuil, Charenton, Villeneuve-la-Garenne). Cet outil permet par ailleurs d’instaurer un périmètre de grande opération d’urbanisme (GPU) dont, sous réserve de l’accord des communes concernées, le pilotage de l’opération est assuré au niveau intercommunal.

³⁵ Application du XII de l’article 133 de la loi NOTRÉ.

Le faible engagement de la MGP en matière d'aménagement

L'article L.5219-1 CGCT prévoit que la MGP est compétente pour la définition, création et réalisation des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. Elle a défini l'intérêt métropolitain en la matière dans une délibération du 8 décembre 2017. Une seule opération d'aménagement existante a été déclarée d'intérêt métropolitain et fait l'objet d'un transfert : la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Docks à Saint Ouen. Six opérations nouvelles ont aussi été déclarées d'intérêt métropolitain car répondant à l'un au moins des sept critères définis par la délibération précitée.

À l'évidence, parmi les opérations d'aménagement en cours, plusieurs autres auraient pu être déclarées d'intérêt métropolitain. Ainsi, par sa nature et son portée, la ZAC Paris Rive-Gauche répond en tout point aux critères de l'intérêt métropolitain. Elle assure la continuité entre Paris et la commune limitrophe d'Ivry-sur-Seine, aussi concernée par l'importante ZAC d'Ivry Confluence. Ces deux ZAC permettent de lutter contre les coupures urbaines par le franchissement de faisceaux ferrés, en bâtissant la ville en partie sur des emprises ferroviaires. À travers les franchissements des réseaux ferrés, elles reconnectent le tissu urbain au fleuve, contribuant à façonner la grande entité paysagère déterminée par les berges de la Seine. Elles peuvent enfin contribuer à la cohérence du territoire métropolitain en permettant le développement d'un pôle économique dans l'Est de Paris.

La Ville de Paris et son aménageur n'ont pas voulu que la MGP s'associe au projet, estimant prendre déjà en compte la localisation d'une partie de l'opération en bordure du territoire parisien par une convention signée le 12 décembre 2019 avec la commune d'Ivry-sur-Seine. De son côté, la MGP a précisé que la déclaration de l'intérêt métropolitain de la ZAC Paris Rive-Gauche n'était pas opportune au regard de l'état opérationnel déjà bien avancé.

On peut s'interroger sur l'absence de propositions de transfert de la Ville de Paris en la matière d'opérations d'aménagement dès lors qu'elle s'est engagée, dès 2001, dans des opérations conjointes avec plusieurs communes frontalières, qui se sont traduites par la conclusion de conventions particulières, comme en 2006 avec Ivry-sur-Seine. Renouvelée en 2019, cette convention permet notamment l'articulation des opérations menées sur la ZAC Rive Gauche par la SEMAPA, et celles conduites à Ivry dans le cadre de l'opération « Ivry confluence ». Il pourrait en être de même des ZAC Bercy-Charenton et Charenton Bercy.

On peut citer aussi les « projets à partager » présentés par la Ville de Paris dans sa contribution à l’élaboration du SCoT métropolitain. En fait, il s’agit seulement pour elle de « coordonner les projets urbains en interface, en lien avec les communes et territoires limitrophes, ainsi que la métropole » (contribution de la Ville de Paris, projet de SCoT MGP). L’ensemble des « projets urbains en interface » avec les communes limitrophes ou les EPT pourraient être déclarés d’intérêt métropolitain. Sur cette base, de nombreux équipements ou projets, notamment situés à la périphérie de Paris, sont concernés, à commencer par le « boulevard périphérique » qui, situé sur son territoire, relève de la Ville de Paris. Une réflexion est en cours à son propos.

Alors que l’esprit de la loi NOTRe était de favoriser le transfert à la MGP d’opérations conduites jusqu’ici par les communes, le caractère métropolitain a été rejeté pour la quasi-totalité des opérations existantes. Ce procédé juridique permet notamment à la Ville de Paris de garder la maîtrise d’opérations d’envergure métropolitaine. La MGP indique avoir sollicité les maires désireux que leurs opérations soient déclarées d’intérêt métropolitain mais souligne que son rôle est avant tout, non de perturber des projets complexes déjà en cours, mais d’aider ou lancer de nouvelles opérations que les maires ne pouvaient voir aboutir faute d’ingénierie. Elle considère par ailleurs devoir orienter sa capacité d’investissement ou de financement vers de nouveaux projets de développement plutôt que de se substituer à des financements déjà existants et assurés.

Toutefois, alors que la MGP n’exerce que faiblement sa compétence en matière d’aménagement en prenant en charge la conduite d’opération reconnues d’intérêt métropolitain, elle intervient par d’autres canaux selon des modalités juridiquement imprécises.

C - Les appels à projets urbains innovants « Inventons la métropole du Grand Paris »

Trois appels à projets urbains « Inventons la métropole du Grand Paris » (IMGP) ont été lancés depuis 2016. Les deux premières éditions ont fait émerger 77 projets répartis dans 70 communes du Grand Paris. Le premier lancé en octobre 2016 auprès des promoteurs, investisseurs, concepteurs, portait sur 54 sites. L’attribution de ce premier concours représentait, selon la MGP, des investissements privés de près de 7,2 Md€ et 2,6 millions de mètres carrés à construire. Elle a été suivie de deux autres consultations en 2018 et 2019 (23 sites, 475 000 m²) et en 2022 (27 sites).

IMGP s'inscrit dans la lignée de plusieurs appels à projets urbains lancés en Île-de-France, dont ceux lancés par la Ville de Paris : en 2014, « Réinventer Paris 1 » (23 lauréats) pour projets conçus à l'échelle de la parcelle, voire du bâtiment ; en 2016, « Réinventer la Seine » (13 lauréats) ; en 2017, « Réinventer Paris 2, les dessous de Paris » (35 sites) et « *Reinventing Cities C40* » (quatre sites). On peut citer aussi le lancement en 2020 par l'État d'un appel à projets sur le recyclage foncier des friches.

Toutefois, selon le président de la MGP, « Inventons la métropole du Grand Paris » serait le « plus grand concours d'urbanisme et d'architecture d'Europe ». De fait, IMGP est devenu un « marqueur » de l'identité la MGP, un outil de communication efficace, à l'image du concours international d'architecture organisé par l'Atelier International du Grand Paris en 2008.

IMGP permet, en accord avec les communes concernées, d'attirer des porteurs de projets urbains (urbanistes, promoteurs, investisseurs) et de mobiliser l'expertise et des financements privés sur des sites délaissés, difficiles d'accès, sans avenir économique, ou de créer des synergies avec d'autres programmes publics autour des gares du Grand Paris, par exemple.

Ces appels à projets apparaissent comme une illustration emblématique de la stratégie de niche développée par la MGP, qui intervient des champs délaissés par d'autres acteurs publics. Son intervention se limite à organiser la consultation dont elle arrête le règlement. Elle participe avec voix délibérative aux jurys de sélection aux côtés des propriétaires des sites et des éventuels aménageurs concernés.

Toutefois, ce faisant, la MGP participe à des opérations d'aménagement que son assemblée délibérante n'a pas reconnues d'intérêt métropolitain, comme le prévoit la loi, et qui relèvent donc normalement de la compétence des EPT. D'ailleurs, pour nombre de ces sites, une procédure de ZAC est pourtant en cours et un aménageur est désigné au travers d'une concession d'aménagement. Selon l'article L.300-4 du code de l'urbanisme, il lui revient de définir le projet urbain, d'assurer la responsabilité de la commercialisation des droits à construire et de porter la responsabilité financière de l'opération. Or, la désignation des lauréats des appels à projets par la MGP la conduit à exprimer un choix qui va jusqu'à l'acceptation d'une offre de prix avec un impact évident sur le bilan financier de l'opération, auquel peuvent contribuer par ailleurs des communes ou EPT.

Nonobstant son incompétence, la MGP a attribué des projets situés en dehors de son territoire comme, par exemple, sur la ZAC Castermant, à Chelles, sous maîtrise d'ouvrage de cette commune membre de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne et non de la MGP.

Le 8 février 2019, de façon aussi contestable sur le plan juridique, le conseil de la MGP a élargi la définition de l’intérêt métropolitain aux actions futures de restructuration urbaine auxquelles la MGP souhaite apporter un soutien financier sans en assurer la maîtrise d’ouvrage.

En conclusion, si l’audience des appels à projets urbains « Inventons la métropole du Grand Paris » peut être relevée, leur déconnexion avec les orientations stratégiques en matière de planification urbaine et la définition juridique de la compétence d’aménagement de la MGP doit être soulignée.

III - La nécessaire rationalisation de la carte des syndicats techniques

Parmi les missions que lui attribue la loi MAPTAM (article L. 5219-1 du CGCT), la MGP doit proposer à l’État et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d’aménagement et des syndicats (intercommunaux ou mixtes) intervenant dans son ressort territorial. Pourtant, elle ne s’est toujours pas acquittée de cette obligation et cette rationalisation n’a pas eu lieu.

Dans le Grand Paris, des syndicats techniques très puissants, indépendants de la MGP, gèrent de grands services publics sur des territoires distincts mais concentrés sur la petite couronne et excluant parfois Paris. Ainsi, 99 syndicats intercommunaux ou mixtes regroupent des communes et intercommunalités du cœur de l’agglomération. Ils exploitent les services publics de l’eau, des déchets, de l’assainissement ou des transports collectifs. Leurs dépenses totales, qui s’élèvent à 1,4 Md€³⁶, sont portées à 75 % par dix syndicats aux budgets les plus importants. Certains rayonnent sur un périmètre plus large que la métropole.

D’autres grands syndicats ont un statut différent, tel le Syndicat interdépartemental pour l’assainissement de l’agglomération parisienne (SIAAP) dont les dépenses totales atteignaient 575 M€ en 2019. L’autorité organisatrice de la mobilité est assurée par Île-de-France Mobilités, syndicat mixte placé sous la tutelle du conseil régional. Du fait du réseau express régional (RER), son ressort s’étend bien au-delà de la zone dense.

³⁶ Cf. Institut Paris Région, *Communes, EPT, MGP : état des lieux et enjeux des relations financières dans le cœur d’agglomération*, décembre 2021.

Dans sa réponse au rapport sur la société *Citallios* publié par la chambre régionale des comptes³⁷, le président de la MGP envisageait de réaliser à brève échéance l'étude d'un plan concerté de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant dans son ressort territorial. Selon lui, ce plan devait faciliter la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) en faveur d'un rééquilibrage des opérations d'aménagement sur le territoire. Cependant, il apparaît que la MGP est toujours peu avancée dans cette voie qui constitue pourtant le préalable à une éventuelle métropolisation des grandes compétences techniques (traitement des déchets, eau).

IV - Des compétences environnementales dans lesquelles la MGP s'est davantage affirmée

L'environnement constitue un champ de compétence partagé, toutefois sans obligation pour la MGP de définir un intérêt métropolitain. Le rapport de présentation du budget primitif de la MGP pour 2021 présente « l'action environnementale comme premier axe d'intervention métropolitaine ». La MGP indique par ailleurs estimer à 45 M€ par an ses actions de transition énergétique, auxquels s'ajouteraient 10 M€ pour le Plan Vélo, 6,7 M€ pour le Vélib' et 5,4 M€ du Fonds d'investissement métropolitain, soit un total de 68 M€ en faveur de la transition énergétique, ainsi que les financements mobilisés dans le cadre de projets d'aménagement à visée énergétique, comme le financement des travaux du réseau de chaleur de la ZAC Plaine Saulnier à hauteur de 1,4 M€. Le montant correspondant à l'ensemble de l'action environnementale de la Métropole serait plus conséquent en incluant l'ensemble des compétences environnementales non-énergétiques (air, bruit et Gemapi³⁸).

A - L'adoption du plan climat-air-énergie métropolitain et des plans associés

En application de l'article L. 5219-1 du CGCT, la MGP exerce de plein droit, en lieu et place des communes, la compétence relative à la lutte contre la pollution de l'air. Elle est chargée de l'élaboration du plan climat-air-énergie métropolitain (PCAEM). Celle-ci a été lancée dès mai 2016 et

³⁷ *Société anonyme d'économie mixte d'aménagement Citallios* (Hauts-de-Seine), CRC Île-de-France, février 2022.

³⁸ Gemapi : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

le plan a été adopté en novembre 2018 alors que la Ville de Paris et les EPT adoptaient leurs plans climat-air-énergie respectifs.

L’adoption du PCAEM a pour conséquence de conférer à la MGP un rôle prééminent. L’article L. 2224-34 du CGCT dispose en effet que « les établissements publics de coopération intercommunale et la métropole de Lyon, lorsqu’ils ont adopté le plan climat-air-énergie territorial [...] sont les coordinateurs de la transition énergétique. Ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l’énergie en cohérence avec les objectifs du plan climat-air-énergie territorial et avec le schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie, ou le schéma régional en tenant lieu, en s’adaptant aux caractéristiques de leur territoire ».

En juin 2019, conformément au PCAEM (action ENE 2), la MGP a lancé l’élaboration de son schéma directeur énergétique métropolitain, prévue par la loi (art. L. 5219-1 du CGCT), qui a fait l’objet d’un arrêt au conseil métropolitain du 4 avril 2022.

Dans les faits, l’ambition de coordination de la MGP se heurte à plusieurs freins. Elle ne gère pas la distribution publique d’électricité et de gaz ni les réseaux de chaleur urbains qui, sur son territoire, relèvent des communes et des syndicats d’énergie. Pourtant, les objectifs de son plan climat prévoient de donner la priorité au chauffage urbain alimenté par des énergies renouvelables plutôt qu’au chauffage au gaz. Elle ne peut imposer cette priorité même si elle est chargée d’établir le schéma directeur des réseaux d’énergie.

À compter de l’approbation du PCAEM, la MGP est compétente de plein droit en matière de lutte contre les nuisances sonores. Ainsi, elle a approuvé en décembre 2019 son plan de prévention du bruit dans l’environnement (PPBE), complémentaire du PPBE infrastructures ferroviaires, élaboré par l’État, et du PPBE agglomération qui s’appliquaient déjà à la Ville de Paris. Le plan métropolitain concerne les nuisances sonores de l’environnement alors que le plan bruit de la Ville de Paris porte essentiellement sur les nuisances liées au bruit de voisinage.

De même, le contrat de relance et de transition énergétique (CRTE) et la zone à faible émission (ZFE) traduisent la compétence dévolue à la MGP en matière de lutte contre la pollution de l’air et de soutien aux actions de maîtrise de la demande d’énergie.

B - La zone à faible émission (ZFE)

Dès 2015, la Ville de Paris a instauré une zone à basse émission (ancienne dénomination de la ZFE) recouvrant Paris intra-muros afin d'encourager la circulation des véhicules les plus propres : pour circuler dans une ZFE, la vignette Crit'Air doit être apposée sur le pare-brise, ce qui permet de distinguer les véhicules en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques. Les plus polluants et les « non classés » ne peuvent pas rouler dans la ZFE durant certaines plages horaires. Ce dispositif a été renforcé en 2017. En 2019, le périmètre de la ZFE a été élargi au boulevard périphérique et aux bois de Boulogne et de Vincennes (interdiction des Crit'Air 5 et « non classés » sur le périphérique et les bois et interdiction des Crit'Air 4, 5 et « non classés » dans Paris intra-muros).

Au niveau métropolitain, la reconquête de la qualité de l'air constitue l'une des priorités du PCAEM. Pour y parvenir, la création d'une ZFE métropolitaine a été évaluée dans le plan de protection de l'atmosphère d'Île-de-France comme ayant un impact significatif. La MGP a suscité une ZFE métropolitaine dans le cadre de sa compétence en matière de lutte contre la pollution de l'air, définie et validée à l'unanimité par délibération du 8 décembre 2017.

L'État et 15 métropoles dont la MGP ont signé dès le 8 octobre 2018 un engagement pour développer des ZFE avant la fin 2020. La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 a ensuite autorisé la création de ZFE dans des agglomérations disposant d'un plan de protection de l'atmosphère³⁹.

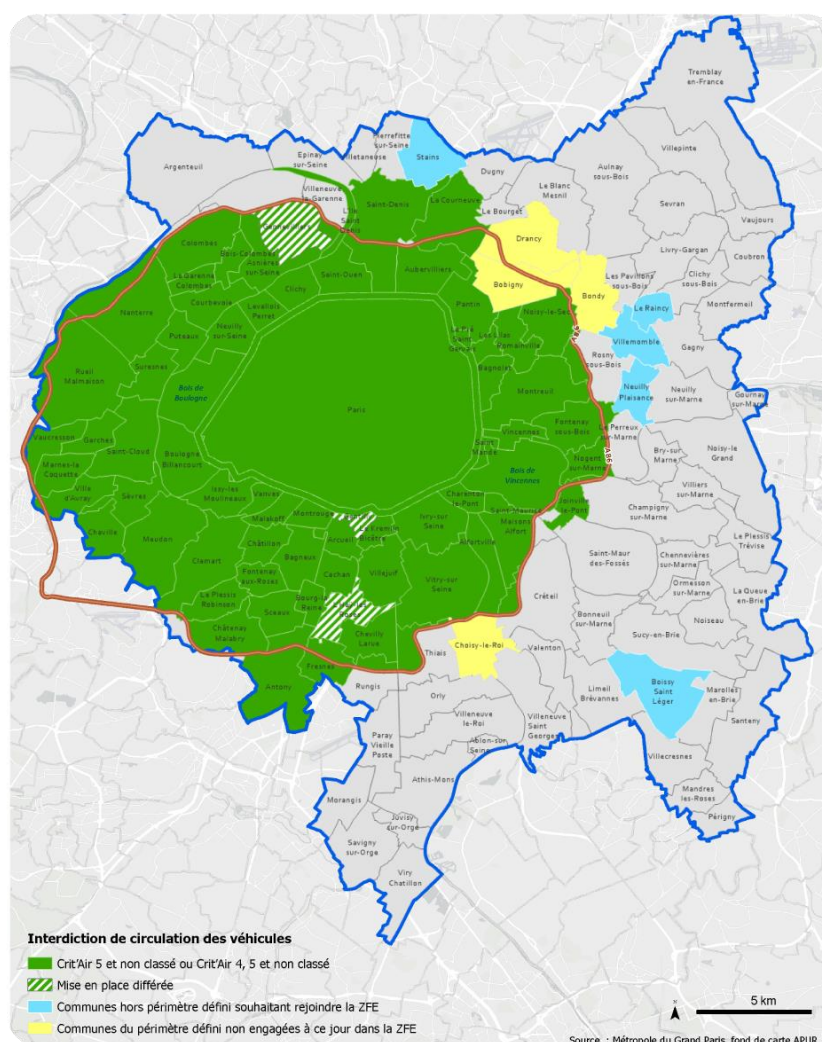
Le président de la MGP ne disposait pas alors des pouvoirs de police de circulation nécessaires pour signer un arrêté unique d'instauration de la ZFE. La loi du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique, a transféré ce pouvoir aux présidents des EPCI à fiscalité propre et donc au président de la MGP (art. L. 5211-9-2 du CGCT).

Depuis le 1^{er} juin 2021, la ZFE interdit aux véhicules Crit'Air 4 (véhicules essence de plus de 24 ans et véhicules diesel de plus de 15 ans) de circuler à l'intérieur du périmètre de l'autoroute A86.

³⁹ L'article 86 de la loi imposait la création, avant le 31 décembre 2020, d'une ZFE lorsque les normes de qualité de l'air (article L. 221-1 du code de l'environnement) ne sont pas respectées de manière régulière dans la commune ou l'EPCI compétent et, à partir du 1^{er} janvier 2021, dans un délai de deux ans lorsque les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière et que les transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements. Ce dispositif a été précisé par le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 qui a défini les critères permettant d'identifier les territoires qui doivent instaurer des ZFE.

La délibération du conseil métropolitain du 1^{er} juillet 2022 annonce la prise d’un arrêté qui s’imposera à toutes les communes situées à l’intérieur du périmètre de l’A86. De plus, elle reporte au 1^{er} juillet 2023 (au lieu de juillet 2022) la troisième étape de restriction (exclusion des véhicules classés Crit’Air 3 à l’intérieur du périmètre de l’A86) sous réserve de la mise en place par l’État du contrôle sanction automatisé ainsi que du prêt à taux zéro et de sa garantie par l’État.

Carte n° 8 : la zone à faible émission (ZFE)



Source : MGP, 22 décembre 2021

C - L'aide « Métropole Roule Propre ! »

En complément de la ZFE, la MGP a adopté en octobre 2019 un programme baptisé « Métropole Roule Propre ! » qui complète le dispositif de « prime à la conversion » de l'État, de la Ville de Paris et de la région Île-de-France. Son but est d'accélérer le renouvellement du parc de véhicules grâce à une aide financière pour l'achat d'un véhicule propre d'occasion, versée en fonction du revenu des ménages. Selon le règlement d'attribution, le public visé est celui des particuliers habitant dans l'une des 131 communes de la métropole.

À l'issue de l'appel à initiatives privées, la MGP a retenu en mai 2020 l'offre de Métropolis pour financer et gérer le déploiement et l'exploitation de bornes de recharge à partir de 2022. Une somme de 5 000 € par place de stationnement sera versée aux communes dès la mise en service des stations. Elles percevront aussi des redevances annuelles correspondant à la redistribution de 50 % des résultats nets de la société. Le groupement retenu autofinancera le service en totalité en investissement (à hauteur de 15 M€) et en exploitation.

Ces actions de la MGP paraissent limitées au regard des enjeux. La MGP souligne que, contrairement aux autres métropoles, elle dispose de marges de manœuvre faibles, en termes d'organisation des mobilités sur son territoire, du fait de la compétence de Île-de-France Mobilités. Elle affirme être la première collectivité à installer des bornes de recharge rapide et que de nombreuses communes sont engagées dans ce dispositif.

La MGP revendique aussi une stratégie interventionniste sur les mobilités douces, notamment par le développement du vélo, à travers son soutien au service Vélib' Métropole avec l'objectif de créer 100 stations supplémentaires. En juillet 2022, le service comptabilisait 1 441 stations en service dont 431 en dehors de Paris, et plus de 363 000 abonnés. Au total, tous dispositifs métropolitains financiers confondus, depuis 2016, 112 projets de mobilité douce ont été subventionnés dans 75 communes à hauteur de près de 50 M€.

À l'issue d'une large concertation avec tous les maires concernés, le conseil métropolitain a adopté à l'unanimité le 9 juillet 2021, un plan vélo métropolitain réalisant la jonction de tous les plans vélo existant sur le territoire. Ce plan, doté d'un budget annuel de 10 M€ pendant dix ans, identifie huit axes totalisant 200 km d'aménagements cyclables dans 65 communes de la métropole.

D - La Gemapi, compétence partagée entre la MGP et les départements de la petite couronne

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la MGP est compétente de droit en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi). Cette compétence regroupe quatre missions précisées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau y compris les accès à ces cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau ; la défense contre les inondations (dont la gestion des ouvrages de protection hydraulique) ; la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Dans un premier temps, l'exercice de la compétence Gemapi par la MGP s'est traduit par le recours à plusieurs mécanismes prévus par la loi : la présence au sein des instances de bassin ou de sous-bassin ; la substitution aux communes adhérentes d'un syndicat assurant tout ou partie de la compétence Gemapi ; la signature avec les acteurs concernés de conventions de gestion d'équipements et de services (article L. 5215-27 du CGCT) afin de garantir la continuité de l'activité (études, travaux, gestion/exploitation) tant que la MGP n'a pas les moyens nécessaires.

Cependant, l'exercice de cette compétence en Île-de-France, notamment en première couronne, obéit à des règles spécifiques⁴⁰. En effet, lors de la suppression du département de la Seine, les départements de la première couronne et la Ville de Paris ont conservé la gestion des digues. Ils ont confié la gestion des lacs réservoir (inondations et étiages) à l'Institution interdépartementale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine, créée en 1969 et devenue en 2011 l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Seine-Grands-Lacs.

Au titre de sa compétence Gemapi, la MGP a demandé à adhérer à l'EPTB Seine-Grand-Lacs, qui est chargé d'exercer cette compétence par transfert ou délégation de ses membres. Son adhésion est effective depuis le 12 novembre 2020. Elle dispose de 9 sièges sur 31 au comité syndical. D'abord premier vice-président de l'EPTB, le président de la MGP en a été élu président lors du comité syndical du 28 septembre 2021.

⁴⁰ Cf. *La prévention insuffisante du risque d'inondation en Île-de-France*, Cour des comptes, novembre 2022.

La loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice de la compétence Gemapi par les collectivités territoriales a modifié l'article 59 de la loi MAPTAM en autorisant les départements et les régions qui assuraient des missions relevant de la compétence Gemapi avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM à en poursuivre l'exercice au-delà du 1^{er} janvier 2020 sous réserve de conclure des conventions avec les EPCI à fiscalité propre.

Le 1^{er} janvier 2018, la Ville de Paris a transféré à la MGP sa compétence Gemapi, au titre de commune, qui comprend la gestion, la surveillance et l'entretien des murs des quais de la Seine à Paris, en tant que digue de protection contre les inondations, et les ouvrages amovibles associés. Par convention, à titre transitoire, quelques agents (moins d'un équivalent temps plein au total) de la Ville de Paris (service du patrimoine de voirie de la direction de la voirie et des déplacements) ont été mis à disposition de la MGP pour accomplir ces missions.

Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2021, la Ville de Paris a transféré à la MGP sa compétence Gemapi en tant que département mais conservé un rôle au sein de l'EPTB Seine-Grands-Lacs au titre de sa compétence de soutien d'étiage en concluant une convention avec la MGP. Quant à lui, le département des Hauts-de-Seine n'a pas souhaité conserver sa compétence Gemapi. Selon la MGP, deux conventions de transfert de charges délibérées en décembre 2019 viennent proposer des montants pour les évaluations financières qui restent en cours d'ajustement. Elles concernent la gestion des digues, d'une part, et la part Gemapi de la cotisation à Seine Grands Lacs, de l'autre. Les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ont signé avec la MGP en décembre 2019 des conventions, dites Fesneau, leur permettant de poursuivre pendant cinq ans l'exercice d'une partie de la compétence Gemapi pour la gestion des digues et la restauration des cours d'eau sur des projets déjà engagés.

En outre, par le biais d'une convention cadre, conclue en juin 2018 et modifiée par avenant en décembre 2019, la MGP a délégué une partie de sa compétence Gemapi à l'EPTB Seine-Grands-Lacs qui finalise les études et conduit les procédures nécessaires à la réalisation du site pilote de la Bassée ainsi qu'aux premières acquisitions foncières. Le 22 septembre 2020, le comité syndical de l'EPBT a approuvé une nouvelle convention avec la MGP relative à la réalisation des travaux du site pilote de la Bassée. En décembre 2020, en parallèle de l'adhésion de la MGP à l'EPTB, les subventions de la MGP sur les études et les travaux de l'opération La Bassée ont été formalisés par l'avenant n° 2 au PAPI⁴¹ de la Seine et de Marne franciliennes, dans le cadre d'une convention de subvention d'investissement spécifique complémentaire.

⁴¹ PAPI : programme d'action de prévention des inondations.

La contribution de la MGP à l’ETPB s’est élevée à 3,1 M€ en 2021 sur un total de 7,4 M€ de dépenses liées à la Gemapi inscrites dans son budget principal pour BP 2021, pour partie couvertes par la taxe Gemapi dont le produit annuel a été fixé à 3 M€.

Sur l’ensemble de ces champs environnementaux, la MGP semble ainsi s’être davantage affirmée que dans ses missions de planification stratégique. Elle a élaboré et adopté rapidement son plan climat-air-énergie. Elle a également arrêté son Schéma directeur énergétique, suscité la ZFE et développé sa compétence Gemapi. Cependant, ne gérant pas la distribution publique d’électricité et de gaz, ni les réseaux de chaleur urbains, sa capacité d’action reste encore limitée sur ces terrains. Elle s’est par ailleurs investie sur des champs qui peuvent apparaître périphériques au regard de ses principales missions.

V - Des actions à la marge des compétences dévolues à la MGP

A - L’opération de développement « Centres-villes vivants »

Le 18 mai 2017, la MGP a lancé l’initiative « centres-villes vivants » afin de fédérer l’ensemble des acteurs métropolitains, privés et publics, et de favoriser la mise en réseau, l’échange de bonnes pratiques et la mobilisation d’expertises, en vue de l’animation des centres-villes.

Cette initiative s’est traduite par l’adoption d’un « pacte métropolitain pour la revitalisation des centres-villes ». Elle a fait l’objet d’un appel à manifestations d’intérêt dont, selon le règlement, l’objectif était d’engager des projets de revitalisation dans une démarche globale et multi-partenariale, tout en contribuant au rééquilibrage territorial de la métropole en particulier en termes de développement urbain et économique. Toute candidature devait être portée conjointement par la commune et l’EPT. La délibération du 9 juillet 2018 relative à la charte d’engagement centres-villes vivants (programme d’accompagnement stratégique, technique et financier des projets de villes métropolitaines) a créé un fonds de 15 M€ destinés à financer les projets lauréats. Au total, 55 communes de la métropole ont été candidates à l’appel à manifestations d’intérêt. Le bureau métropolitain du 21 mai 2019 a attribué aux 26 communes lauréates des subventions d’un montant total de 8,5 M€.

En outre, la MGP a annoncé à plusieurs reprises sa volonté de se doter d'un opérateur spécifique pour favoriser le développement du commerce de proximité. À la suite du conseil métropolitain du 3 juillet 2022, elle prévoit la création d'une société d'économie mixte (SEM) foncière, en partenariat avec la Banque des territoires, chargée de favoriser le rééquilibrage territorial et, à travers un portefeuille équilibré, de permettre la rénovation et la remise en marché d'actifs dégradés. L'objectif serait d'acquérir 350 à 400 cellules commerciales à horizon de douze ans, directement ou en cofinancement avec des collectivités (communes, EPT) et leurs opérateurs ou des acteurs privés (aménageurs, promoteurs).

B - La volonté d'une « politique de santé métropolitaine »

La volonté de la MGP de s'investir dans le domaine de la santé constitue l'un des objets de la délibération du 7 avril 2021 du conseil métropolitain, qui précise que « le fondement juridique de l'action de la métropole est de contribuer à la résorption des inégalités territoriales » et qu'il s'agit « notamment de favoriser un égal accès aux soins ». Ainsi, la MGP affirme sa « volonté de construire une ambitieuse politique métropolitaine de santé », au travers notamment d'un « plan métropolitain santé et résilience » dont l'élaboration a été confiée à sa commission thématique « santé et solidarité ».

Cette délibération du 7 avril 2021 renvoie à l'acception de la santé retenue par l'Organisation mondiale de la santé : « un bien-être complet de l'individu ». Elle affirme ainsi que la MGP « s'est engagée au travers de ses politiques, à mettre la santé environnementale au cœur de son action en privilégiant la résorption des inégalités territoriales » et ajoute qu'elle « souhaite aujourd'hui s'engager en partenariat avec ses communes membres et les acteurs publics de la santé, au premier rang desquels l'agence régionale de santé (ARS), dans une politique visant l'égal accès au soin comme principe juridique de son action ».

Elle fait également référence à son rôle dans la crise sanitaire en 2020 : soutien financier de 4 M€ aux hôpitaux de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) et de 2 M€ à d'autres établissements hospitaliers du territoire métropolitain ; commande de 100 000 masques pour distribution aux communes (en réalité seulement réceptionnés par la MGP, les masques ayant été offerts par l'association Ensemble France Chine et le Secours Populaire) ; partage d'informations actualisées et territorialisées sur le dispositif de dépistage et de vaccination ; création de la commission santé et solidarités et du réseau métropolitain des maires et

élus à la santé. En application de l’article R. 6143-3 du code de la santé publique, la MGP siège dans 24 établissements de santé.

Enfin, la MGP affiche sa volonté d’inscrire la métropole « définitivement dans le paysage des acteurs de la santé en approuvant un plan métropolitain de Santé et Résilience qui pourrait constituer un contrat local de santé avec l’Agence régionale de santé, tel que créé par la loi Hôpital Patients Santé Territoires du 21 juillet 2009 ». À cet égard, un poste de « chef de projet santé » a été créé en 2021.

De plus, la convention de partenariat du 1^{er} avril 2021 avec la Région Île-de-France comporte un avenant entièrement consacré à la volonté de la MGP de « *confirmer la politique de santé comme une priorité régionale et métropolitaine* ».

Une telle stratégie vise à faire ressortir la dimension sanitaire ou les conséquences positives sur la santé publique des actions conduites par la MGP. Elle pourrait néanmoins contrevenir au principe d’exclusivité et de spécialité qui s’impose aux établissements publics (dont fait partie la MGP) et les contraint à exercer les seules compétences qui leur sont reconnues par les textes.

Cependant, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration (3DS) prévoit désormais la possibilité pour les collectivités locales de cofinancer des investissements au bénéfice des établissements de santé publics ou privés dans la mesure du respect des objectifs du schéma régional ou interrégional de santé.

Chapitre III

Une organisation territoriale inadaptée et facteur d'inertie

I - Un ensemble intercommunal complexe sur trois niveaux

A - La couverture intercommunale tardive mais désormais complète

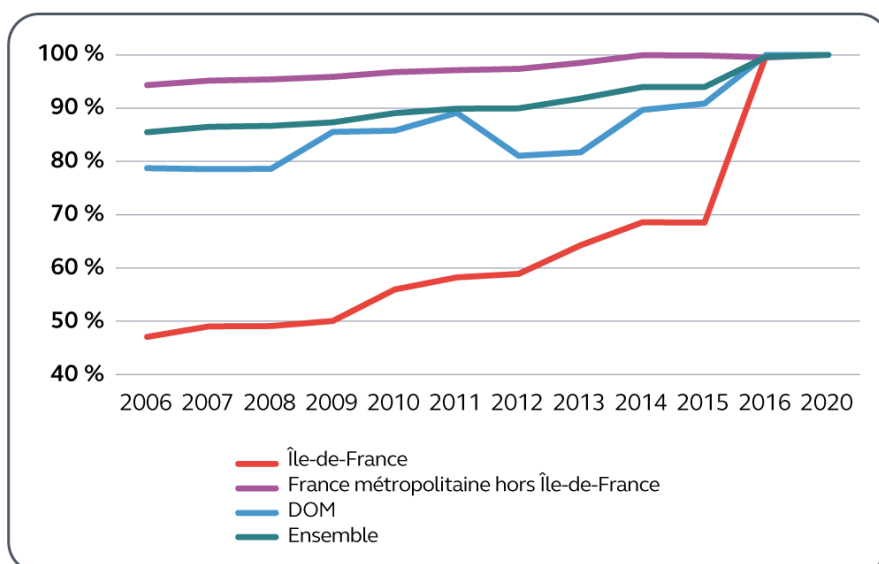
La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) a ouvert en Île-de-France une période de rattrapage visant à achever une couverture intercommunale largement insuffisante au regard du reste du territoire national. Dans les départements de la grande couronne, la large majorité des procédures engagées en application de la loi (création, extension, fusion d'établissements publics de coopération intercommunale) avaient abouti le 1^{er} janvier 2013. À cette date, le nombre de communes « isolées » était ramené à 60 (contre 228 le 1^{er} janvier 2011), soit 5 % des communes. En revanche, dans les départements de la petite couronne non soumis à la même obligation, l'intercommunalité avait peu progressé : 42 communes restaient « isolées » le 1^{er} janvier 2013, contre 46 (soit 34 %) deux ans plus tôt. La Ville de Paris était dans cette situation.

A la veille de l'institution de la MGP, la carte intercommunale était quasiment achevée en France métropolitaine à l'exception notable des quatre départements du cœur de l'agglomération parisienne, dans lesquels, contrairement au reste du territoire, les schémas départementaux de

coopération intercommunale ne prévoyaient pas d'obligation de couverture intégrale par des intercommunalités à fiscalité propre.

En 2015, le cœur de l'agglomération composant l'actuelle MGP comportait 19 communautés d'agglomération et trois communautés de communes. Ces EPCI regroupaient 68 % de la population hors Paris. Les communes « isolées » étaient surtout localisées dans le nord des Hauts-de-Seine, l'est de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et les communes proches de la zone aéroportuaires d'Orly et du marché d'intérêt national (MIN) de Rungis.

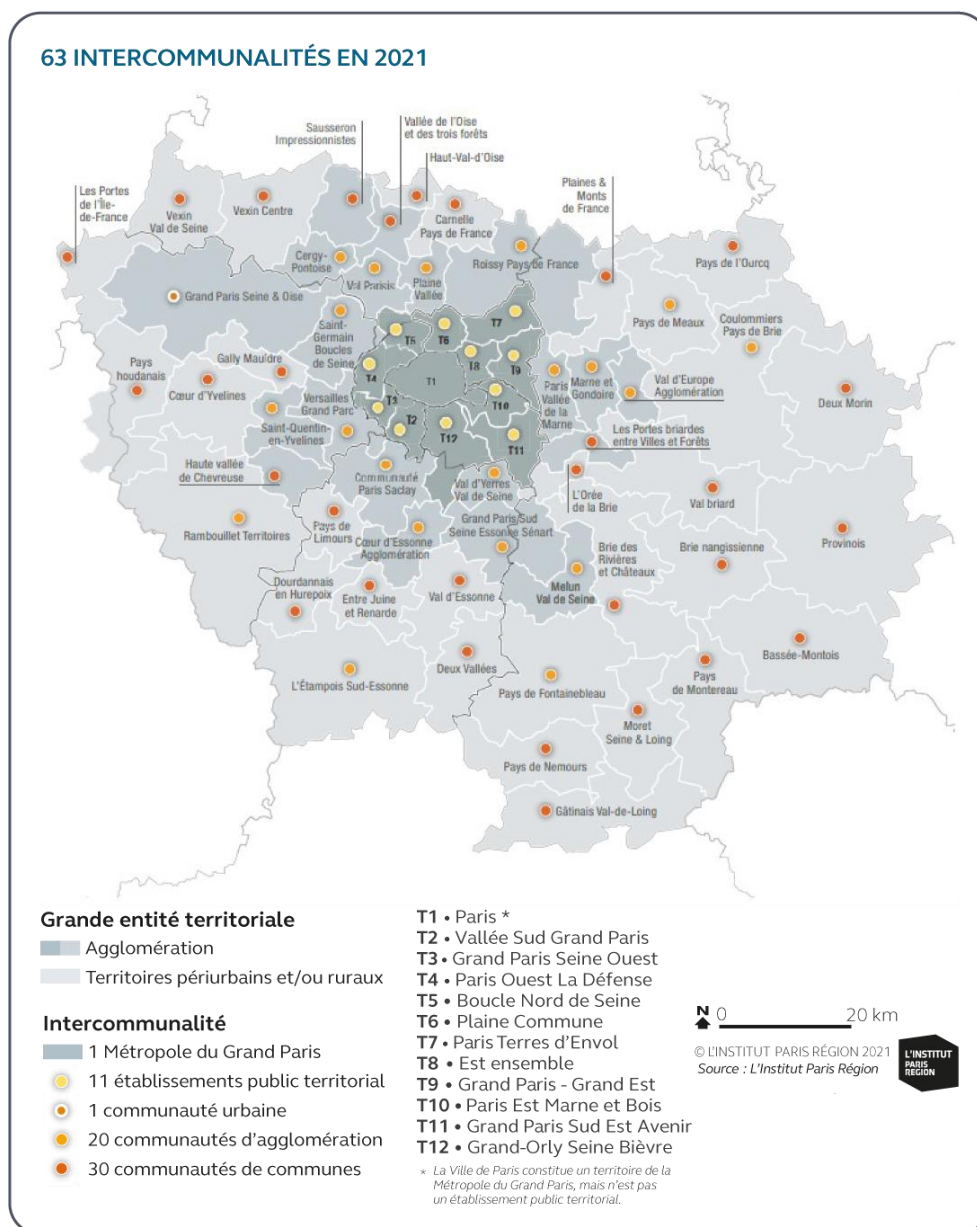
Graphique n° 1 : évolution du taux de couverture intercommunale en nombre d'habitants par des EPCI à fiscalité propre



Source : Cour, d'après les données de la direction générale des collectivités locales

En Île-de-France, les EPCI à fiscalité propre, issus pour une part du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI), sont conformes aux seuils démographiques définis par la loi MAPTAM : au moins 200 000 habitants dans l'unité urbaine de Paris (article L. 5210-1 du CGCT) et 15 000 habitants au-delà. En conséquence, l'unité urbaine de Paris est composée de la MGP, d'une communauté urbaine et de 20 communautés d'agglomération.

Carte n° 9 : l'intercommunalité en Île-de-France et dans l'unité urbaine de Paris



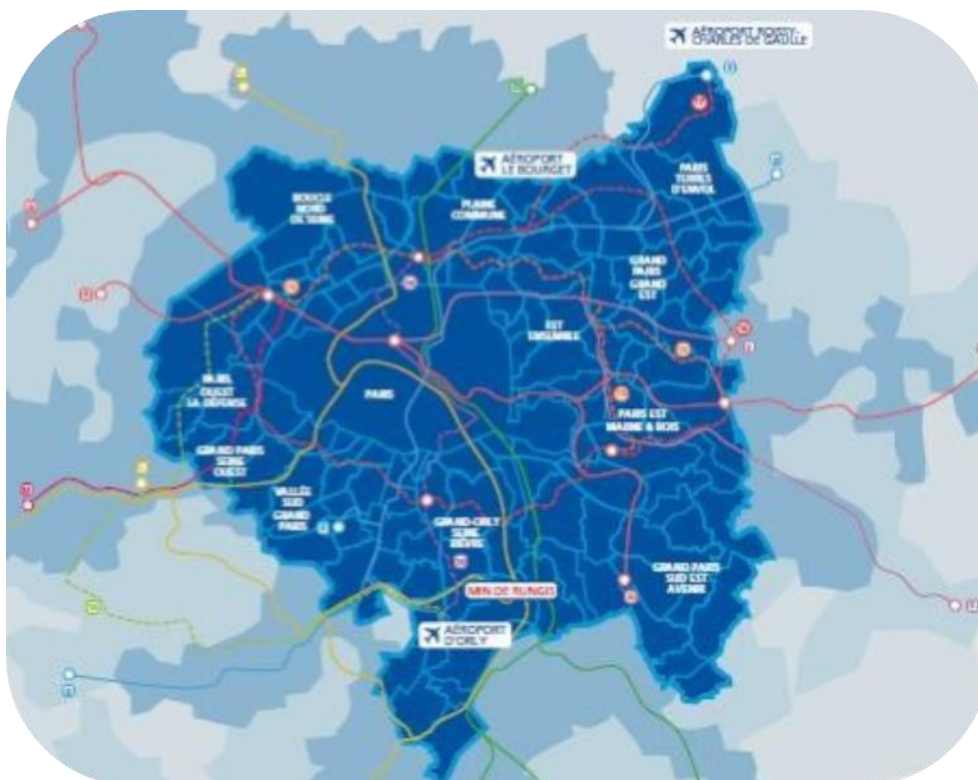
Source : Institut Paris Région, 2020

Ainsi, la création de la MGP est venue parachever le mouvement de rattrapage du fait intercommunal en Île-de-France, en retard pendant longtemps. Sous cet angle, elle constitue un succès qu'il importe de rappeler avant de mettre en évidence certaines de ses limites persistantes.

B - Le périmètre métropolitain restreint au regard des enjeux territoriaux

L'Île-de-France est la première région française par sa population totale (12,4 millions d'habitants en 2017 dans 1 288 communes) mais aussi par sa population résidant dans l'agglomération parisienne (10,8 millions en 2017 dans 411 communes). Le territoire de la MGP ne recouvre pas la totalité de l'agglomération parisienne. La région ne forme qu'une seule « aire urbaine » qui s'étend au-delà de ses frontières administratives alors que son agglomération occupe principalement le centre et l'ouest.

Carte n° 10 : le territoire de la MGP dans l'agglomération parisienne



Source : métropole du Grand Paris, 2016

La « zone dense » distingue clairement le territoire de la métropole, d'une densité moyenne de 8 668 habitants/km² (dont 20 754 hab./km² à Paris), très supérieure à celle de l'agglomération (3 780 hab./km²) ou de la région (1 013 hab./km²)⁴².

Cependant, les limites actuelles de la MGP excluent des pôles économiques majeurs : la plate-forme aéroportuaire de Roissy, le plateau de Saclay ou Marne-la-Vallée (Eurodisney). L'interconnexion de ces pôles économiques avec la « zone dense » est déjà une réalité qui va devenir encore plus patente avec la réalisation du Grand Paris Express. La question se pose donc de l'extension territoriale de la MGP au-delà de ses limites actuelles.

C - La complexité d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux

La MGP compte 131 communes membres de taille très différente : la Ville de Paris, les 123 communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne, six communes de l'Essonne (Athis-Mons, Morangis, Savigny-sur-Orge, Juvisy-sur-Orge, Paray - Vieille-Poste et Viry-Châtillon) et une commune du Val-d'Oise (Argenteuil).

Hors Paris, les onze EPT, institués en même temps que la MGP, sont des syndicats de coopération intercommunale qui rassemblent au total 130 communes. Ils ont été créés par la fusion ou, pour trois d'entre eux (Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest), la substitution à une communauté d'agglomération préexistante.

Un échelon institutionnel et administratif supplémentaire a ainsi été instauré. Désormais, chaque commune de la métropole est à la fois membre d'un EPT et de la MGP. Cette dernière constitue un échelon intercommunal supplémentaire mais elle seule bénéficie du statut d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette organisation territoriale est unique en France.

⁴² Source : Insee 2017.

Les EPT constituent une forme singulière de coopération intercommunale. En application de la loi, onze d'entre eux (T2 à T12), d'un seul tenant et sans enclave, regroupant au moins 300 000 habitants, n'ont pas le statut d'EPCI à fiscalité propre, comme la MGP ou les communautés d'agglomération ou de communes partout ailleurs sur le territoire national, mais sont assimilés à de simples syndicats de communes. Le territoire T1, qui couvre Paris, constitue un cas à part puisque, porté par la Ville de Paris, il n'a pas de personnalité juridique.

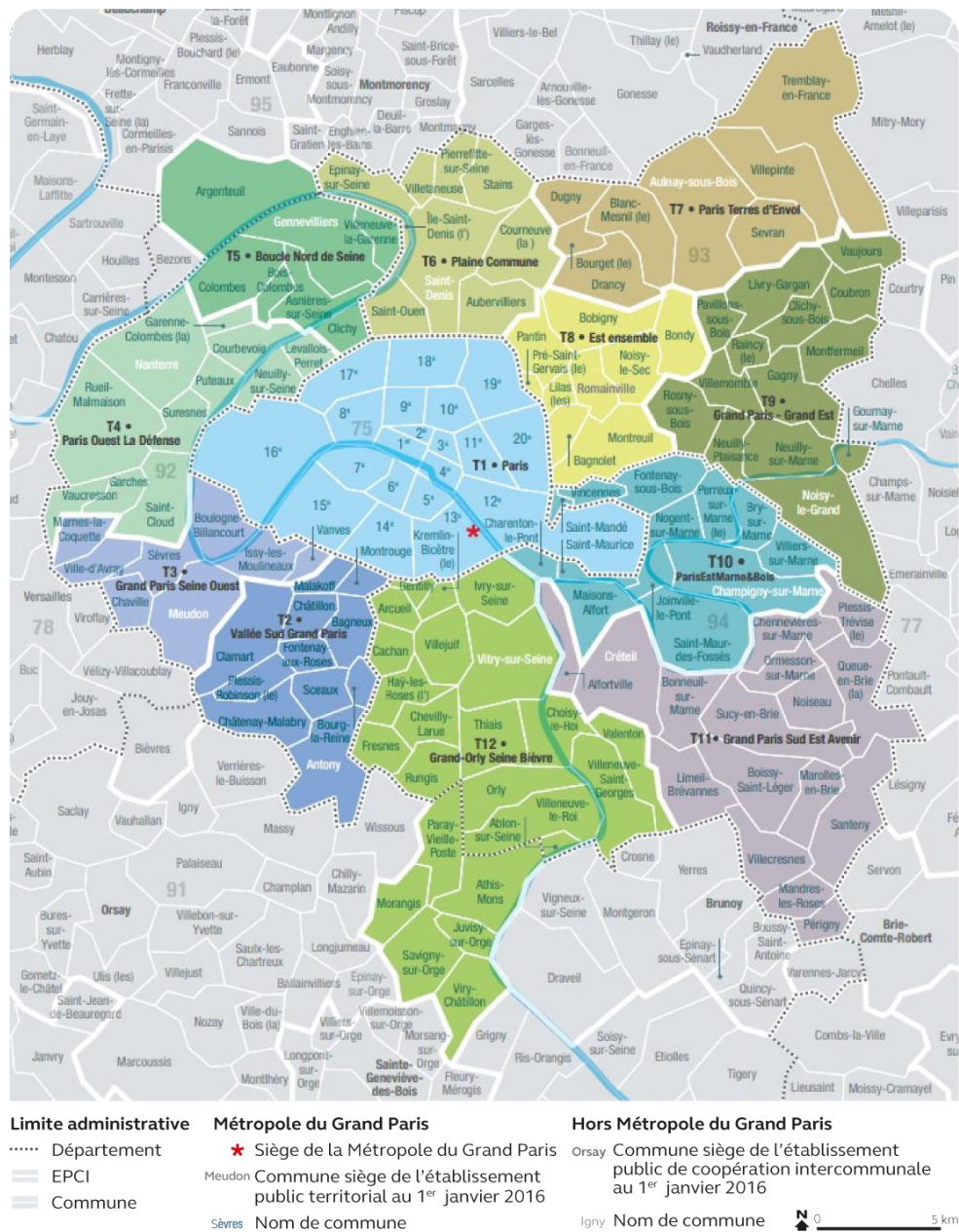
Ainsi, hormis Paris, les 130 communes du Grand Paris sont d'office membres simultanément de deux intercommunalités : l'une à fiscalité propre, la MGP), l'autre un EPT de rattachement. À la différence de ce qui est constaté dans le reste du territoire français, y compris en Île-de- France, le législateur a institué dans le Grand Paris un bloc communal à trois niveaux (communes, EPT, MGP) qui n'est pas pyramidal puisque les EPT ne sont pas membres de la MGP. Ailleurs, le bloc communal, tel que défini par la loi NOTRe, comporte deux niveaux : les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres. Avec la région Île-de- France et les départements, le territoire de la métropole est couvert par cinq niveaux d'administration locale.

Cette organisation institutionnelle complexe est défavorable à la cohérence des relations entre les acteurs territoriaux. Les communes ont pour interlocuteurs, d'une part, la MGP et, d'autre part, leur EPT de rattachement. Ces deux échelons sont indépendants l'un de l'autre.

Les périmètres des EPT n'ont pas été choisis ou négociés par les communes, notamment dans le cadre du schéma régional de coopération intercommunale. Ils ont été fixés par onze décrets, tous édictés le 11 décembre 2015, soit la veille de la création de la métropole, le 1^{er} janvier 2016. Une seule contrainte s'imposait au Gouvernement : le périmètre des EPT devait inclure intégralement les EPCI à fiscalité propre préexistants. Le Conseil d'État a confirmé les prérogatives du Gouvernement sur la fixation du périmètre, nonobstant l'avis des communes⁴³.

⁴³ Conseil d'État, 26 décembre 2016, « Commune de Neuilly-Plaisance », n° 396963.

Carte n° 11 : les territoires de la métropole du Grand Paris



Source : Institut Paris Région 2020

II - La MGP, une métropole *a minima*, gouvernée par les maires

A - La « métropole des maires »

Créée par le législateur en vue de répondre aux grands enjeux de développement de la zone dense de l'agglomération parisienne, les actions de la MGP doivent être définies et mises en œuvre 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* » (article L. 5219-1 du CGCT).

La MGP constitue le faite d'une organisation territoriale non pyramidale sur trois niveaux, chaque commune du territoire métropolitain étant membre à la fois de la MGP et d'un EPT. Siégeant dans les assemblées délibérantes de ces deux échelons intercommunaux, déconnectés l'un de l'autre selon la volonté du législateur, les maires jouent un rôle central dans la gouvernance de l'organisation métropolitaine. Ils sont les seuls arbitres des choix de politiques territoriales ou métropolitaines.

Dans son rapport de juillet 2022 sur la Métropole du Grand Paris, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a observé que le fonctionnement de la MGP l'assimile à une « métropole des maires ». En effet, la MGP a fait le choix d'une « gouvernance partagée » qui se traduit par la recherche, pour la plupart des délibérations soumises au vote du conseil métropolitain, du plus large consensus parmi les communes. Ces dernières forment pourtant une mosaïque formidablement hétéroclite, ne serait-ce qu'au regard de leur population, de Marne-la-Coquette (1 800 habitants) à Paris (2,19 millions d'habitants).

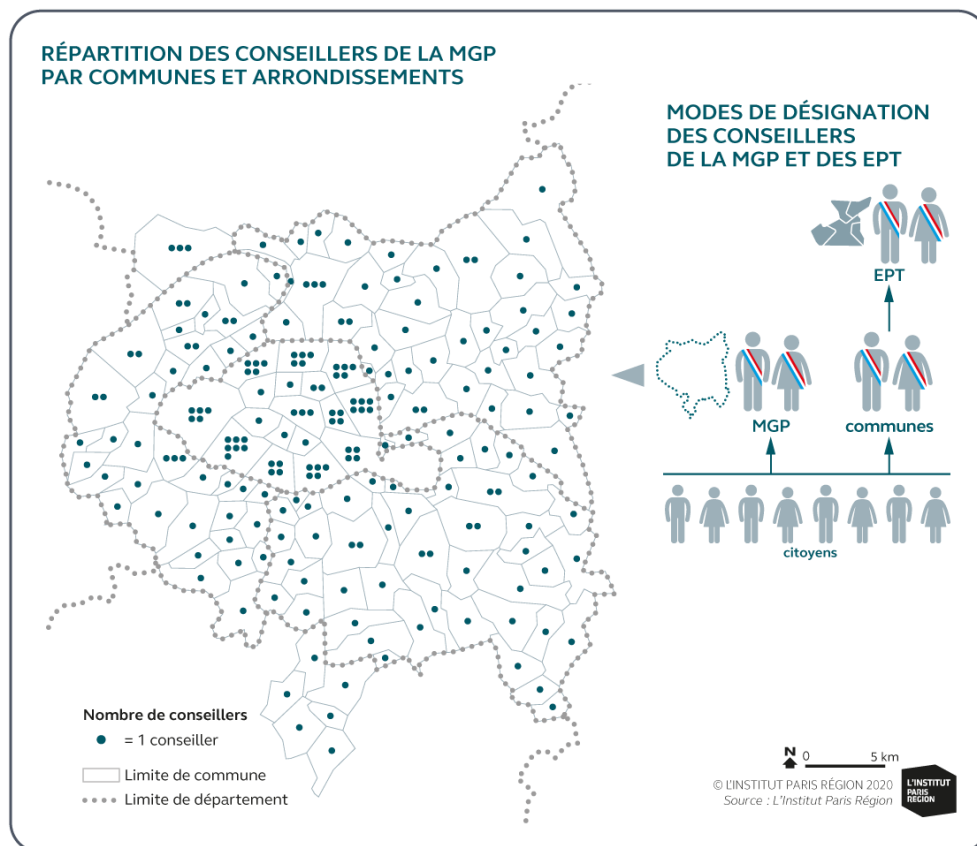
Au regard des caractéristiques socio-économiques de leurs habitants (revenu moyen des ménages, taux de chômage, taux de pauvreté), de leur tissu économique et de leur niveau respectif de richesse (potentiel fiscal, niveau de charges), de très grandes différences le séparent, voire souvent les opposent. Construire une convergence des intérêts en matière d'aménagement urbain, de réponse aux besoins de logements ou de développement économique est une tâche considérablement plus délicate entre 131 collectivités aussi dissemblables que, par exemple, entre les onze EPT et la Ville de Paris si ces derniers étaient les membres de la MGP.

Conjugué avec l'extrême complexité de l'organisation institutionnelle, ce mode particulier de gouvernance de la MGP favorise l'émergence du plus petit dénominateur commun. Ainsi, la recherche quasi systématique de l'approbation presque unanime des communes pour

l'adoption des délibérations n'apparaît pas propice à l'adoption d'un véritable projet de territoire comme l'ont démontré le report du PMHH et l'adoption d'un projet de SCoT plus indicatif que prescriptif.

La Ville de Paris joue un rôle déterminant dans la gouvernance de la MGP. Ses représentants élus occupent un nombre de sièges au conseil métropolitain (28 %) qui est légèrement inférieur à son poids démographique (30 %). L'écart est néanmoins très important avec les autres communes membres qui sont représentées par un à trois conseillers métropolitains. De fait, la volonté de « gouvernance partagée » exprimée par la MGP se concrétise grâce au soutien constant de la Ville de Paris.

Carte n° 12 : les conseillers de la MGP



Source : Institut Paris Région 2020

B - Le rôle spécifique de la Ville de Paris

1 - Une position particulière et un statut dérogatoire

De longue date, bien avant l'apparition du concept de métropole, Paris a exercé un rayonnement puissant au sein de son agglomération. Elle a toujours été à l'étroit dans ses frontières administratives, plusieurs fois remodelées et traversées quotidiennement en tous sens par des flux considérables de Parisiens et de banlieusards. Signe parmi d'autres, la Ville de Paris est depuis fort longtemps propriétaire d'un important patrimoine *extra muros* : des canaux (130 km), des cimetières, des logements sociaux. Elle assume un ensemble de charges de centralité qu'elle estime à plus de 700 M€ par an.

Depuis l'adoption de la loi NOTRe en 2015, la Ville de Paris a un statut particulier au sein de la MGP puisque, sur son territoire (T1), elle exerce elle-même les attributions qui sont dévolues ailleurs à un EPT. Sa position spécifique tient aussi au fait que la création de la MGP, le 1^{er} janvier 2016, est antérieure à la loi du 28 février 2017 qui a engagé la fusion de la commune et du département de Paris. Ainsi, la Ville de Paris est le seul membre de la MGP à détenir des compétences départementales en matière d'eaux pluviales urbaines (art. L. 2226-1 du CGCT) et d'assainissement collectif (art. L. 3451-1).

Enfin, avec 60 sièges sur 208, le poids de la Ville de Paris au conseil de la métropole (28 %) est légèrement moins lourd que son poids démographique (30 %) mais sans commune mesure avec toutes les autres communes, représentées par un à trois conseillers métropolitains. De ce fait, elle joue un rôle déterminant dans la gouvernance de la MGP. Elle lui apporte un soutien technique. Ses agents assurent la comptabilité de la MGP. Elle coordonne des groupements de commandes en commun. La chambre régionale des comptes a ainsi recommandé que les relations entre la Ville de Paris et la MGP soient précisées dans le pacte de gouvernance de cette dernière, qui serait en cours d'élaboration⁴⁴.

2 - La stratégie de la Ville de Paris envers la MGP

Depuis 2001, la Ville de Paris mène une stratégie métropolitaine qui privilégie des coopérations par projet, frontalières et bilatérales, dans le cadre de conventions. Ainsi, elle a noué directement des partenariats avec certains EPT (Paris et Vallée Sud, Grand Paris Seine Ouest, Plaine

⁴⁴ *La Ville de Paris et sa métropole*, CRC Ile-de-France, juillet 2022.

Commune, Est Ensemble, Paris Est Marne & Bois, Grand Paris Grand Est, Paris Terres d'Envol) au sujet de projets d'aménagement portant sur les espaces publics, la voirie et les mobilités. Elle a conclu une convention de coopération sur « les JOP 2024, accélérateurs du rapprochement entre Paris et la Seine-Saint-Denis ». De même, la démarche de « l'Atelier du boulevard périphérique parisien », engagée en 2019, illustre la stratégie métropolitaine, sectorielle et contractuelle, de la Ville de Paris.

Par ailleurs, cette autonomie par rapport aux compétences de la MGP, rendue possible par la loi, n'empêche pas la Ville de Paris d'accompagner certaines de ses initiatives telles que « Inventons la métropole », la « zone à faibles émissions métropolitaine » (ZFE), la « rénovation énergétique du bâti », le « Pacte pour une logistique métropolitaine », « l'Observatoire mondial sur la qualité de l'air ». De plus, la Ville de Paris a commencé à ouvrir à la MGP le capital de plusieurs des sociétés qu'elle contrôle, comme la Société d'exploitation de la Tour Eiffel.

Elle a contribué activement à l'élaboration du projet de schéma métropolitain de cohérence territoriale (SCoT), adopté par la MGP en 2022. Il est vrai qu'en décembre 2020, elle avait engagé, dans le cadre communal, la révision de son plan local d'urbanisme (PLU).

La Ville de Paris soutient politiquement la MGP. La Maire de Paris a proposé qu'un siège soit attribué au président de la MGP au sein du conseil de surveillance de la Société du Grand Paris et, par ailleurs, que la MGP soit reconnue autorité organisatrice des mobilités de second rang comme toutes les autres métropoles. Ces deux propositions se sont heurtées à un avis défavorable du Gouvernement.

C - L'articulation insuffisante entre la MGP et les EPT

Au terme des dispositions réglementaires, les deux niveaux intercommunaux d'administration n'ont que très peu de relations institutionnelles.

1 - L'absence de débat collectif avec les EPT

Une « charte de coopération stratégique », co-élaborée avec les EPT et adoptée par le conseil métropolitain le 25 novembre 2016, a institué une conférence des présidents de territoire, censée être l'instance de coordination entre la MGP et les territoires. Présidées par le président de la MGP, ses réunions, régulières jusqu'à la mi-2018, ont porté sur la définition de l'intérêt

métropolitain ou des relations financières. Par la suite, selon la MGP, *« l'incertitude institutionnelle autour du devenir de l'organisation métropolitaine a pesé sur les relations entre la métropole du Grand Paris et les EPT et a empêché la tenue, dans des conditions sereines, des réunions de la conférence des présidents. Les relations entre la métropole du Grand Paris et les EPT se sont néanmoins poursuivies de manière bilatérale, autour des grands projets métropolitains et/ou territoriaux »*⁴⁵.

Sur un plan technique, le directeur général des services de la MGP anime par ailleurs un « G142 » réunissant les directeurs généraux de services des 131 communes et des 10 établissements publics territoriaux. Cependant, cette instance ne paraît pas suffire à répondre aux besoins d'articulation verticale et horizontale. En conséquence, les EPT ont créé leur propre « Alliance des territoires » qui se réunit régulièrement en dehors de la MGP et sans la Ville de Paris.

Les présidents des EPT regrettent que ne soit pas appliqué l'article 29 du règlement de la MGP qui prévoit la réunion de la conférence des présidents. Ils constatent l'existence de relations bilatérales, utiles et nécessaires, entre la MGP et chaque EPT, mais qui ne permettent pas d'instaurer un débat collectif sur les enjeux métropolitains (SCoT, PMHH, ZFE, développement économique, etc.). Cette situation est d'autant plus anormale que les compétences de la MGP et des EPT sont étroitement imbriquées.

2 - La nécessité d'un pacte de gouvernance

En application de l'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire, les EPCI à fiscalité propre devaient, avant le 28 juin 2021, adopter leur pacte de gouvernance. Pour sa part, le conseil de la métropole s'est décidé le 12 février 2021 à élaborer un pacte de gouvernance, déjà prévu à l'article L. 5211-11-2 du CGCT, destiné à *« permettre aux élus locaux de s'accorder sur le fonctionnement quotidien de leur établissement public de coopération intercommunale »*.

Ce pacte de gouvernance devrait d'abord s'efforcer de pallier l'absence de liens organiques avec les EPT. Il pourrait en effet déterminer les modalités de la concertation avec les EPT, de la prise en compte des politiques territoriales qu'ils ont la responsabilité de conduire, de leur rôle dans le développement du territoire métropolitain, aux côtés des communes. Il devrait aussi clarifier les relations particulières de la MGP

⁴⁵ Cf. *La métropole du Grand Paris*, CRC Ile-de-France, novembre 2022.

avec la Ville de Paris qui la soutient tout en s'abstenant de lui transférer des projets qui revêtent à l'évidence un intérêt métropolitain.

Le pacte de gouvernance de la MGP pourrait en outre être articulé avec un nouveau pacte financier et fiscal. Le peu d'impact de la « charte de coopération stratégique » précitée adoptée en 2016, ne peut qu'y inciter.

Par ailleurs, les mutualisations sont peu développées dans la MGP. Elles n'existent qu'avec la Ville de Paris et une seule autre commune, sous forme d'une mise à disposition et pourraient l'être davantage.

III - EPT et communes, une intégration territoriale souvent inaboutie mais en progrès

A - Les EPT : échelon intermédiaire, échelle pertinente

Comme déjà précisé, les onze EPT sont dotés de la personnalité juridique même s'ils n'ont pas le statut d'EPCI à fiscalité propre comme les communautés d'agglomération ou de communes sur le reste du territoire national, mais sont assimilés à des syndicats de communes. Le fait que la métropole du Grand Paris compte des territoires dotés de la personnalité morale la distingue des autres métropoles, notamment du Grand Lyon et d'Aix-Marseille-Provence, cette différence pouvant se justifier d'emblée par l'importance de leur population respective⁴⁶, celle de la métropole de Lyon, par exemple, correspondant à seulement deux fois la population d'un EPT du Grand Paris.

Au sein des onze EPT, les communes partagent un *affectio societatis* d'une intensité très variable. Plaine commune et Est ensemble sont d'anciennes communautés d'agglomération dont l'origine remonte respectivement à 2001 et 2010. Grand Paris Seine Ouest a été créé sur le périmètre de deux communautés d'agglomération ayant fusionné en 2010. Les autres EPT n'ont pas d'histoire commune et sont issus de la fusion d'intercommunalités parfois récentes et peu intégrées.

⁴⁶ En 2019, le Grand Paris comptait 7 millions habitants selon l'Insee, contre 1,4 million pour la Métropole de Lyon et 1,9 million pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

1 - Des compétences proches de celles des communautés d'agglomération

Les EPT disposent de compétences propres relevant de cinq domaines (art. L. 5219-5 du CGCT) : le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; la politique de la ville ; l'assainissement et l'eau ; la gestion des déchets ménagers et assimilés ; le plan climat-air- énergie territorial (compatible avec le plan métropolitain). Sur le « territoire » T1, ces compétences sont exercées par la Ville de Paris.

En ce qui concerne les opérations d'aménagement (au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme), les EPT possède une compétence par défaut : ils sont compétents pour toutes les opérations que la MGP n'a pas reconnues d'intérêt métropolitain.

Deux compétences des EPT nécessitent la définition d'un intérêt territorial : la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ; l'action sociale d'intérêt territorial – à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat, qui relève de la MGP.

Les EPT ont dû reprendre non seulement les compétences obligatoires des communautés d'agglomération préexistantes mais aussi des compétences optionnelles que celles-ci avaient pu choisir dans une liste comprenant notamment la gestion de l'eau, l'assainissement ou la gestion des équipements sportifs et culturels « d'intérêt intercommunal ».

La loi a fixé une période transitoire de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2017, pour que les EPT puissent stabiliser leurs compétences, notamment par rapport aux anciennes intercommunalités. Ce délai a permis aux représentants des communes dans les EPT de se déterminer sur le champ de compétence de ces derniers. L'objectif initial du législateur était d'aligner par le haut les compétences des EPT par rapport aux anciennes communautés en évitant les restitutions de compétences aux communes. Le même délai était donné pour la définition de l'intérêt territorial, notamment pour les compétences relatives aux équipements sportifs et culturels et aussi pour l'action sociale. L'intérêt territorial est délibéré uniquement au niveau de l'EPT (les conseils municipaux n'ont pas à se prononcer) et à la majorité simple.




2 - Des compétences de proximité d'une ampleur variable selon les EPT du fait des réticences communales

Dans l'ensemble, les EPT gèrent des services et des équipements publics de proximité : déchets, eau et assainissement, éclairage public, voirie, équipements sportifs et culturels. Par exemple, Est Ensemble gère 12 piscines, 8 conservatoires, 13 bibliothèques ou 6 cinémas. De même, Grand Paris Sud-Est Avenir (GPSEA) administre un réseau de 45 équipements sportifs et culturels dont 20 médiathèques, 11 écoles de musiques, 6 piscines et 3 complexes sportifs.

Cependant, l'étendue des attributions effectives des EPT est très dépendante de l'*affectio societatis* et du projet de territoire. La préexistence d'intercommunalités à l'ancienneté et au degré d'intégration variables conduit à des différences de définition de l'intérêt territorial. Sous l'effet de la réticence de leurs communes membres, les EPT donnent souvent une définition *a minima* de l'intérêt territorial de leurs équipements sportifs et culturels afin d'éviter leurs transferts.

Ainsi, au sein de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre (GOSB), les transferts de compétences sont variables et quasiment « à la carte ». Peu de compétences sont exercées sur le territoire des 24 communes membres. GOSB prend en charge la voirie de seulement 13 communes, 9 piscines et centres aquatiques dans 8 communes (sur 20 présents sur son territoire), 12 conservatoires dans 10 communes (sur 20 au total), 15 médiathèques et ludothèques dans 8 communes (toutes au sud du territoire).

Tableau n° 1 : compétences des communes, EPT et de la MGP

		 Communes	 Établissements publics territoriaux	 Métropole du Grand Paris
<i>Sûreté</i>	Police et secours			
<i>Enfance / éducation</i>	Petite enfance École primaire			
<i>Action et développement social</i>	Action sociale Politique de la ville		Action sociale d'intérêt territorial Politique de la ville	
<i>Aménagement, urbanisme, cadre de vie et environnement</i>	Planification et réglementation Actions et opérations d'urbanisme et d'aménagement Espaces naturels Prévention des risques	Autorisations d'urbanisme	Plan local d'urbanisme intercommunal	Schéma de cohérence territorial métropolitain • Opérations d'aménagement • Actions de restructuration urbaine • Création de réserves foncières d'intérêt métropolitain Actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager de la biodiversité Prévention des inondations
<i>Habitat / logement</i>	Planification Politique du logement Amélioration de l'habitat Logement social Publics spécifiques		Tutelle des offices publics de l'habitat	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement Programmes de construction et de rénovation de logements • Amélioration du parc immobilier bâti • Réhabilitation et résorption de l'habitat Aides financières et actions en faveur du logement social • Actions en faveur du logement des personnes défavorisées • Aires d'accueil des gens du voyage
<i>Culture, sport et loisirs</i>	Construction et fonctionnement des équipements locaux		Construction et fonctionnement des équipements culturels et sportifs d'intérêt territorial	Équipements nécessaires aux programmes de logements
<i>Mobilités</i>	Organisation de la mobilité (hors transports) Voirie			Mobilités durables, lutte contre la pollution et les nuisances sonores
<i>Développement économique / tourisme</i>	Attractivité Action économique			• Grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale • Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistique, etc. • Actions de développement économique • Zones d'activité économique d'intérêt métropolitain
<i>Climat / énergie</i>	Planification Actions en faveur du climat et de la maîtrise de l'énergie		Plan Climat-Air-Énergie territorial	• Plan Climat-Air-Énergie métropolitain • Schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
<i>Services urbains</i>	Propreté Déchets Eau Assainissement			

Source : Institut Paris Région

De même, l'EPT Plaine Commune, pourtant érigé sur le territoire d'une seule communauté d'agglomération, n'a encore reconnu d'intérêt territorial qu'une petite partie des équipements sportifs et culturels de son territoire qui compte pourtant des cinémas municipaux labellisés et des théâtres, notamment, dont le rayonnement et la fréquentation dépassent à l'évidence le cadre communal. Il n'a qualifié aucun équipement sportif d'intérêt territorial, pas même les centres aquatiques.

Quant à Paris Ouest La Défense (POLD), il n'a pas reconnu d'intérêt territorial aucun des nombreux équipements sportifs et culturels de son territoire. La gestion reste communale : selon POLD, cette situation se justifierait par le fait que chaque commune membre possède ses propres équipements.

Les mêmes disparités sont observées en matière d'aménagement urbain. Alors que certains EPT ont encore peu investi ce champ de compétence, demeuré communal, d'autres pilotent de nombreuses opérations, comme Grand Orly Seine Bièvre, Est Ensemble ou Plaine Commune.

B - Le rôle encore limité des EPT en matière de logement

En Île-de-France, la construction et l'attribution des logements sociaux constituent des enjeux particulièrement prégnants. Seulement 17 % des demandes sont satisfaites⁴⁷. La part des ménages pauvres dans le parc social est de 27 % pour une moyenne nationale de 39 %. La procédure d'attribution des logements est opaque. La présomption d'une pratique implicite de « préférence communale » est difficile à écarter. L'éclatement de la gouvernance avec le maintien de structures de niveau communal nuit à la constitution de bailleurs sociaux intégrés ayant la taille minimale requise par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)⁴⁸.

En matière d'habitat, la loi NOTRe a prévu en Île-de-France un partage de la compétence entre la MGP et les EPT. La première est chargée en particulier de l'établissement du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), dont l'adoption peut ensuite lui ouvrir d'importantes délégations de compétences par l'État (cf. *supra*). Les EPT doivent normalement se charger de la gestion quotidienne : mettre en

⁴⁷ Apur, Note n° 139, *Les Chiffres du logement social de la MGP*, décembre 2018.

⁴⁸ Les organismes HLM et les SEM gérant moins de 12 000 logements étaient tenus de rejoindre un groupe avant le 1^{er} janvier 2021 (effet de l'article 81, loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique).

œuvre la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande et d'information des demandeurs. Les OPH leur sont rattachés depuis 2018.

L'échelle des EPT paraît plus adaptée que celle des communes à la gestion des logements sociaux. La demande de logement social s'exprime en effet au niveau des bassins de vie, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport de 2017 sur *Le Logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*. De surcroît, la fracture territoriale entre communes pauvres et riches ou communes bien dotées en logements sociaux et communes « carencées » traverse souvent les territoires des EPT. S'ils en avaient les moyens, ceux-ci pourraient donc jouer un rôle correcteur des inégalités territoriales dans la lutte contre le mal-logement.

Cependant, comme souligné plus haut, en l'absence de PMHH adopté, la compétence en matière de politique du logement (planification, construction) ne peut être transférée à la MGP. Elle reste exercée dans les conditions antérieures, c'est-à-dire par les communes dans la plupart des cas et parfois par l'EPT mais sur le seul territoire de la communauté d'agglomération à laquelle elle avait déjà été transférée.

Ainsi, faute de transfert effectif de la politique du logement, il y a une disjonction entre la gestion des logements et leur attribution (qui relèvent normalement des EPT) et la politique de construction et rénovation (qui relève encore souvent des communes). La répartition des compétences qui prévalait avant 2017 subsiste pour l'essentiel.

De fait, la répartition des compétences entre les communes et leur EPT reste variable et complexe. Par exemple, le financement du logement social (versement de subventions pour surcharges foncières, garanties d'emprunt accordées aux bailleurs sociaux) est partagé dans des proportions variables selon les territoires. Certains EPT, comme Est Ensemble, mènent une politique proactive pour améliorer l'accès au logement par la mise en place de la conférence intercommunale du logement ou l'encadrement des loyers.

Toutefois, dans l'ensemble, les politiques du logement social restent encore conduites à une échelle essentiellement communale. Aucun des quatre EPT contrôlés par la chambre régionale des comptes ne disposait d'un outil institutionnel (OPH, SEM) unifié à l'échelle de son territoire ou d'un réel pouvoir décisionnaire. Le plus proche de cette situation serait l'EPT Plaine Commune mais il se heurte à la réticence de la commune de Saint-Ouen.

Pourtant, la diversité des opérateurs, publics comme privés, exerçant les activités de construction et de gestion de logements sociaux rendrait

nécessaire de remonter cette politique au niveau intercommunal. En 2016, les OPH détenaient 49 % des logements au sein de la métropole, les entreprises sociales de l'habitat (de type souvent coopératif) 39 % et les SEM 12 %⁴⁹. La recomposition des opérateurs a accru cette dispersion.

Par ailleurs, dans la plupart des cas, l'autonomie de décision des EPT est limitée par des organes informels qui, comme la « conférence des maires », exercent un véritable pouvoir décisionnel. Pour cette raison, ils ne défendent pas toujours efficacement l'intérêt territorial comme, par exemple, Grand Paris Seine Ouest (GPSO), GPSEA, POLD ou GOSB.

C - L'action des communes pour garder la main sur la gestion des logements sociaux

Les communes ont souvent cherché à contourner le transfert de compétence aux EPT de la tutelle des offices publics de l'habitat (OPH). À cette fin, elles ont utilisé des différentes techniques : le transfert du parc à une SEM qu'elles détenaient déjà ou à une société coopérative avec laquelle elles ont conventionné ; le bénéfice d'un rôle privilégié dans la gouvernance de l'OPH transféré.

Le 1^{er} janvier 2016, sur les 46 offices situés sur le territoire métropolitain, représentant 49 % des logements locatifs sociaux, 38 étaient rattachées à une commune⁵⁰. À cette date, la réticence des communes à préparer le changement de tutelle des OPH communaux était déjà établie. Ainsi, le diagnostic du projet de PMHH constate qu'en anticipant cette évolution, plusieurs ont fait le choix de transférer le patrimoine de leur OPH à une SEM. Une vague de liquidation des OPH communaux s'en est suivie dans le but de confier les opérations et transmettre leur patrimoine à d'autres opérateurs proches des communes. À la fin de cette période, le nombre d'OPH actifs à Paris et en petite couronne est descendu à 28 : 18 offices ont disparu depuis l'adoption de la loi.

À Créteil⁵¹, la dissolution de l'OPH a été décidée en février 2015, juste après l'amendement législatif prévoyant le transfert de compétence. Une délibération du conseil municipal a prévu le transfert de l'activité de

⁴⁹ Note de l'Apur n° 139, *Les Chiffres du logement social de la MGP*, décembre 2018.

⁵⁰ Cinq autres OPH étaient départementaux. Le reste des logements est détenu par des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et des sociétés d'économie mixte (SEM).

⁵¹ Cf. *Commune de Créteil (Val-de-Marne)*, CRC Ile-de-France, octobre 2021.

l'OPH à un autre opérateur communal, la société d'économie mixte Créteil-Habitat-SEMIC, présidée par le maire. La commune a ensuite obtenu de l'État la dissolution de l'OPH par décret du 27 décembre 2016.

De même, à Saint-Ouen⁵², avant 2018, la commune a transféré les logements de l'OPH à une SEM communale. La cession a été réalisée malgré l'opposition des services de l'État. En 2020, la SEM avait toujours la commune pour unique actionnaire public.

A Joinville-le-Pont⁵³, le maire a préféré liquider l'OPH pour en transférer les actifs à une entreprise sociale de l'habitat.

Au sein du territoire de Grand-Orly Seine Bièvre⁵⁴, la commune d'Ivry-sur-Seine a décidé l'absorption de son OPH par une société coopérative sous son contrôle. La commune de Vitry-sur-Seine a adopté une délibération de même nature au profit d'une SEM vitriote, la SEMISE, mais la municipalité y a renoncé après les élections municipales de 2020. Les délibérations mentionnent explicitement la volonté des communes de retrouver un opérateur à leur disposition (et non celle du territoire) pour conduire leur politique du logement, notamment d'attribution.

De plus, en cas de transfert à l'EPT de la tutelle d'un OPH, la réalité de la responsabilité exercée est parfois sujette à caution. À Nanterre⁵⁵, par exemple, le conseil municipal a décidé dès 2017 de rattacher l'OPH à Paris Ouest La Défense. Toutefois, le pacte de gouvernance de l'EPT stipule que la totalité de ses représentants au conseil d'administration de l'OPH sont proposés par la commune et non la moitié comme prévu à l'article L. 5219-5 du CGCT. Quant à l'EPT Grand Paris Seine Ouest⁵⁶, il disposait d'un OPH intercommunal mais il a décidé en 2020 d'en céder le patrimoine à une SEM détenue par les communes et de dissoudre l'OPH.

En définitive, la création en 2016 de la MGP et des EPT, loin d'avoir permis d'impulser un rééquilibrage de la production de logements, a laissé se poursuivre la fragmentation de la gestion des parcs de logements sociaux, fortement préjudiciable aux usagers du service public. Elle favorise des différences dans l'accès aux logements et des stratégies de développement disparate.

⁵² *Commune de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis)*, CRC Île-de-France, janvier 2022.

⁵³ *Commune de Joinville-le-Pont (Val-de-Marne)*, CRC Île-de-France, novembre 2022.

⁵⁴ *Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre*, CRC Île-de-France, novembre 2022.

⁵⁵ *Commune de Nanterre (Hauts-de-Seine) - Cahier n° 1, contrôle organique*, CRC Île-de-France, décembre 2020.

⁵⁶ *Établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest*, CRC Île-de-France, novembre 2022.

D - La tendance des communes à conserver la maîtrise des opérations d'aménagement

Des logiques similaires sont à l'œuvre dans le champ de l'aménagement. Alors qu'en application de l'article 5219-5 du CGCT, les EPT ont reçu de la loi la compétence de droit commun pour les opérations d'aménagement, hormis celles (rares) qui sont reconnues d'intérêt métropolitain, celle-ci leur échappe le plus souvent car elle reste conservée de fait par les communes. À cette fin, ces dernières s'appuient, d'une part, sur les incertitudes relatives à la définition d'une opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme et, d'autre part, sur la possibilité de se maintenir au capital des entreprises publiques locales (EPL) d'aménagement.

Les communes encore actionnaires déterminants des opérateurs d'aménagement

Les communes rechignent à se retirer du capital des sociétés d'économie mixte ou des sociétés publiques locales qui sont chargées de conduire des opérations d'aménagement sur leur territoire, ou même à réduire leur part, afin d'y laisser entrer leur EPT de rattachement, compétent en la matière, ce qui n'est plus leur cas. Elles s'appuient notamment sur une disposition législative qui permet à une commune de conserver une participation au capital d'une SEM dès lors l'une des activités de cette dernière, prévues dans son objet social, correspond à une compétence communale. Comme les communes bénéficient de la clause générale de compétence, il leur est loisible de demeurer au capital de toute SEM d'aménagement dont l'objet social est quelque peu élargi à des activités connexes.

La chambre régionale des comptes a constaté le transfert souvent incomplet de la compétence aménagement aux EPT et la persistance de SEM d'aménagement au sein desquelles ils sont minoritaires ou absents. Le contrôle de légalité exercé par les préfetures sur l'élargissement des objets sociaux des EPL, qui ne met pas en lien les compétences, l'objet social et l'actionnariat, apparaît à cet égard peu efficace.

Par exemple, dans le Val-de-Marne, la société d'aménagement et de développement des villes (Sadev), troisième opérateur d'aménagement en Île-de-France, est concessionnaire d'une vingtaine d'opérations

d'aménagement⁵⁷. Elle propose aussi des prestations de services (études, assistance à maîtrise d'ouvrage), pilote des mandats de construction et mène des opérations pour compte propre (principalement dans les domaines de la construction et de la co-promotion). Jusqu'en 2021, ses principaux actionnaires publics étaient le département et 17 communes du Val-de-Marne. Son actionnariat a commencé à s'ouvrir en 2021 avec l'entrée au capital de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre. Cependant, les deux autres EPT concernés (Grand Paris Sud Est Avenir et Paris Est Marne et Bois) ne sont pas entrés au capital en dépit de discussions avancées. Par conséquent, alors que le cœur de métier de la Sadev demeure l'aménagement, son pilotage reste dans la main de collectivités non compétentes pour l'aménagement.

La MGP fait valoir, sur l'ensemble de ces points, le lancement d'une étude sur la situation des opérateurs afin de proposer un plan de rationalisation à l'État et aux collectivités locales en application de la loi NOTRe et de l'article L5219-1 du CGCT).

⁵⁷ Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94), CRC Ile-de-France, mai 2022.

Chapitre IV

Une organisation financière complexe et inefficente

L'organisation financière de la métropole⁵⁸ a été conçue selon un principe de neutralité : les communes devaient conserver les ressources dont elles disposaient en 2015, juste avant la création de la MGP, et les EPT devaient disposer des mêmes ressources que les communautés d'agglomération qui les avaient précédés. Pour tenter de respecter ce principe, des flux financiers très complexes ont été organisés entre les trois niveaux de l'ensemble métropolitain.

Outre sa difficile lisibilité pour les élus comme pour les citoyens, il résulte de cette organisation que la MGP dispose de moyens propres qui paraissent minuscules au regard des ressources financières qui transitent par son budget. Quant aux EPT, ils subissent des contraintes budgétaires qui leur laissent peu de marges de manœuvre et les placent sous la dépendance de leurs communes membres.

La MGP reverse 98 % de son budget à ses communes sous forme d'attributions de compensation (AC) qui financent les EPT via le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT). Les EPT perçoivent aussi (mais provisoirement) une part de la fiscalité économique, partagée avec la MGP. Outre la proportion écrasante de la part redistribuée aux EPT et aux communes, l'organisation de la métropole du Grand Paris est caractérisée par la complexité de flux financiers, circulaires et peu lisibles pour les contribuables et les élus, qui relient les trois niveaux de collectivités.

⁵⁸ Cf. articles L. 5219-8 et suivants du CGCT.

I - Un système circulaire et peu redistributif

A - Des flux peu lisibles

Trois niveaux superposés de collectivités (communes, EPT, MGP) se partagent les produits de la fiscalité directe locale. Les communes perçoivent l'intégralité du produit de la fiscalité sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières). En ce qui concerne la fiscalité économique, le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est perçu par la MGP et celui de la cotisation foncière des entreprises est perçu par les EPT mais, à terme, il devrait aussi revenir à la MGP. Les attributions de compensation, recettes fiscales antérieurement reversées par les EPCI à leurs communes membres en lien avec les compétences transférées⁵⁹, sont désormais versées par la MGP à toutes ses communes membres, y compris celles précédemment « isolées ».

Afin que cette répartition des ressources ait un impact neutre sur leurs finances, les communes versent des fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) à leur EPT de rattachement. Pour celles qui étaient précédemment « isolées », le FCCT⁶⁰ permet de couvrir le besoin de financement de leur EPT de rattachement, lié aux compétences transférées dont les charges correspondantes ont fait l'objet d'une évaluation spécifique. Pour les communes précédemment membres d'un EPCI (communauté d'agglomération), le FCCT permet en outre de reverser à l'EPT le produit de la fiscalité sur les ménages qui était perçu par ledit EPCI, ainsi que la dotation de compensation part salaire (DCPS⁶¹, reversée par l'EPT à la MGP qui la réalloue aux communes à travers l'AC).

Quant à eux, les EPT versent à la MGP des dotations d'équilibre correspondant aux dotations d'intercommunalité perçues par les communautés d'agglomération en place avant 2016. Elles peuvent être minorées d'une fraction de la dotation d'intercommunalité perçue par la MGP.

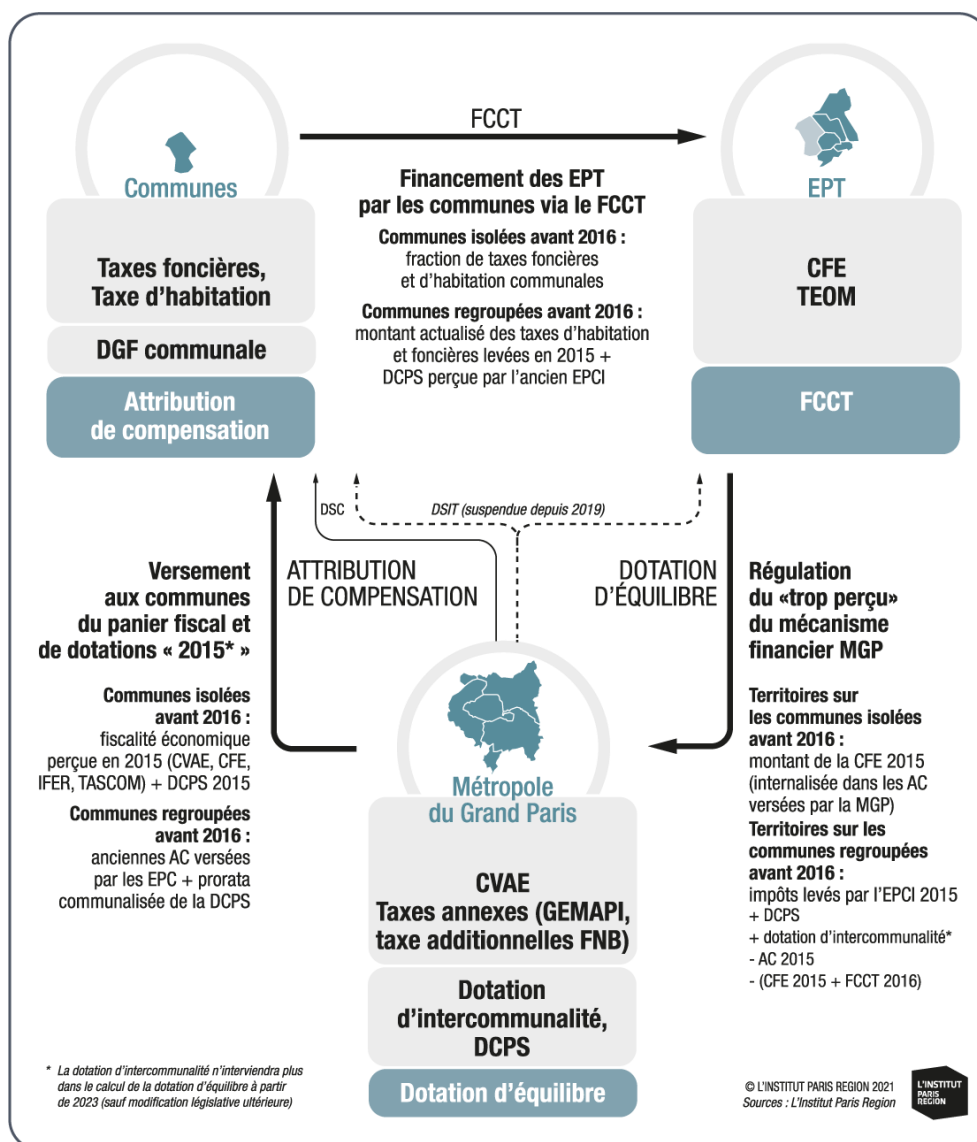
⁵⁹ À travers l'attribution de compensation, l'EPCI reverse à chaque commune le montant des produits de fiscalité professionnelle qu'elle a perçus l'année précédant le transfert, déduction faite du montant des charges qu'elle lui a transférées, calculé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Le montant de l'AC peut toutefois être arrêté librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres. Il est normalement fixe si bien que l'EPCI conserve les accroissements annuels des produits de fiscalité professionnelle, constatés à compter de l'année du transfert de charges.

⁶⁰ Cf. Article L. 5219-5 du CGCT.

⁶¹ Il s'agit de la dotation versée par l'État à partir de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, maintenue après la suppression de cet impôt en 2010.

Enfin, une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), basée sur le dynamisme de la CVAE, peut être versée par la MGP aux EPT ou être suspendue comme en 2019 et 2020.

Schéma n° 2 : circuits financiers entre acteurs métropolitains



Source : Institut Paris Région

L'article 255 de la loi de finances initiale pour 2021 a prolongé globalement ce dispositif en 2021 et 2022. Il a reporté à 2023 le transfert de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des EPT vers la MGP, initialement prévu en 2021. Il a reconduit en 2021 la minoration de la dotation d'équilibre au titre de la fraction de la dotation d'intercommunalité de la MGP. Il a stabilisé jusqu'en 2023 les règles du FCCT. Du fait de l'évolution de la CVAE (et du maintien du versement de la dotation d'intercommunalité), il a suspendu l'application de la DSIT (comme en 2019 et 2020). Enfin, il a inclus dans la dotation d'équilibre versée par les EPT à la MGP un montant égal aux deux-tiers de la dynamique de la CFE en 2021 afin de compenser pour la MGP la perte de CVAE due à la crise sanitaire. En application de l'article 198 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, les deux tiers de la dynamique de la CFE des EPT et de la Ville de Paris sont reversés à la MGP en 2022.

B - Les faibles moyens propres de la MGP

En apparence, le budget de la MGP (3,5 Md€ en 2020) la place dans le peloton des plus grandes collectivités locales de la région Île-de-France, derrière la Ville de Paris (9,3 Md€) et la Région (5 Md€), devant les départements des Hauts de Seine (3 Md€), de la Seine-Saint-Denis (2,2 Md€) et du Val-de-Marne (1,7 Md€). Les recettes de fonctionnement de la MGP sont constituées des dotations de l'État (1,22 Md€), en forte baisse au cours de la période sous revue, de la dotation d'équilibre versée par les EPT (0,93 Md€), quasiment stable de 2016 à 2020, et du produit d'impôts économiques (1,3 Md€), en augmentation sensible. Cependant, ce budget est en « trompe-l'œil ». La MGP reverse l'essentiel de ses ressources aux communes membres sous la forme des attributions de compensation. En réalité, il lui reste un très faible budget propre dont le montant a varié entre 50 et 100 M€ depuis sa création.

La MGP reçoit de l'État une dotation globale de fonctionnement (DGF), égale à la somme des dotations d'intercommunalité (DI) perçus par les EPCI qui l'ont précédée et de la dotation de compensation de la part salaire (DCPS). La seule recette nouvelle induite par sa création est celle qui correspond à la DI de 118 M€ au titre des anciennes communes « isolées ». Au sein des attributions de compensation, la MGP en reverse l'essentiel aux EPT via communes à travers le FFCT.

La DCPS, composante de la DGF perçue par la MGP, subit depuis plusieurs années une baisse liée à l'écêtement permettant de financer la progression d'autres composantes de la DGF du bloc communal. Elle a baissé de 2,2 % par an en moyenne entre 2016 et 2020. Or, la MGP assure

la neutralité en valeur 2015 de la DCPS pour les ex-communes « isolées » dans le versement de leur AC, et depuis 2017, pour les EPT. Le coût cumulé de l'écêtement pour la MGP s'est élevé à 127 M€ entre 2016 et 2021.

En cumul sur la période 2016-2020, la MGP a reçu plus de dotations qu'elle en a reversé. Le solde est de 25,2 M€ (cf. tableau infra). En revanche, un déséquilibre est apparu à partir de 2018, qui est en train de se creuser et devait atteindre 70,5 M€ en 2021 selon les prévisions de la MGP.

L'analyse des flux financiers qui la relie aux communes et aux EPT montre que la MGP est privée d'une partie de ses marges de manœuvre budgétaire. Ainsi, elle n'a pas totalement répercuté sur les EPT les baisses par l'État des dotations d'intercommunalité et assumé la plus grande partie de la contribution au redressement des finances publiques (baisse de la DGF). De même, elle ne conserve qu'une fraction de la croissance des impôts économiques et en reverse une partie aux EPT à travers la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT). La création de la MGP n'a été accompagnée d'aucun nouvel impôt. La taxe Gemapi, de création récente, est affectée aux nouvelles dépenses effectuées à ce titre. Les recettes fiscales ont cependant augmenté, portées par la hausse des bases d'imposition, liée au dynamisme du territoire.

En face de ses recettes, les dépenses de fonctionnement de la MGP sont limitées. Elles se partagent en frais de structure et de gouvernance (20 M€ en 2020), concours à des organismes assurant une mission de service public et subventions versées à divers organismes de droit public ou privé en lien avec ses compétences. Aussi, en dépit d'un budget propre très étroit, la situation financière de la MGP est confortable. De 2016 à 2020, elle a dégagé une capacité d'autofinancement (CAF) nette (après annuités d'emprunts) cumulée de 306 M€ qui lui a permis de financer des dépenses d'investissement de 152 M€.

Au total, la petite taille budgétaire de la MGP et la faiblesse de ses moyens d'action résultent de l'organisation financière mise en place par la loi mais aussi de choix partagés avec ses communes membres. Elle est à la mesure de l'étroitesse des compétences qu'elles lui ont transférées.

La MGP pourrait réfléchir à l'usage global de ses moyens financiers dans le cadre de son pacte financier et fiscal. Il s'agirait de passer d'une logique de financement au coup par coup à une stratégie d'ensemble visant à répondre à l'objectif de réduction des inégalités territoriales fixé par la loi MAPTAM.

Enfin, il conviendrait que l'État lève définitivement les incertitudes pesant sur les ressources financières de la MGP car elles lui ôtent

l'indispensable visibilité sur l'évolution de ses capacités d'intervention. Chaque année, en effet, l'examen du projet de loi de finances initiale donne lieu à un arbitrage sur la répartition de la croissance des produits de CVAE et CFE entre la MGP et les EPT.

C - Les budgets contraints des EPT

Selon les termes de l'article L. 5219-2 du CGCT, les EPT sont « *soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes* », soit celles des articles L. 5212-1 à L. 5212-34. Sur le plan financier, cette assimilation crée une grande différence avec les EPCI à fiscalité propre comme les communautés d'agglomération (CA).

Tableau n° 2 : principales différences de ressources entre EPT et communautés d'agglomération

Ressources	EPT	Communautés d'agglomération
Fiscalité	CFE (pouvoir de taux), jusqu'au 31 décembre 2022	CFE (pouvoir de taux), CVAE, IFER ⁶² , Tascom ⁶³ , taxes foncières (pouvoir de taux), taxe d'habitation
Contribution des communes	Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), défini par le conseil territorial et alimenté par les communes (cf. infra).	X
Fonds de concours spécifiques versés par les communes (investissement et fonctionnement)	Ils sont interdits aux EPT. Cependant, en fonctionnement, une part du FCCT peut venir financer le coût de l'équipement d'une commune.	Autorisés avec plafond car la part communale ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge de la CA
Fonds de concours spécifiques versés aux communes (investissement et fonctionnement)	Interdits	Autorisés avec plafond (la part de la CA ne peut être supérieure à la moitié du reste à charge communal).

Source : Cour des comptes d'après le CGCT et le code général des impôts (CGI)

⁶² Impositions forfaitaires sur les équipements de réseaux.

⁶³ Taxe sur les surfaces commerciales.

1 - Le FCCT : une ressource importante, peu évolutive, résultant d'un calcul complexe

Sur les 130 communes (hors Paris) regroupées au sein de la MGP, les deux tiers (85) étaient membres d'une communauté d'agglomération ou communauté de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) avant le 1^{er} janvier 2016. À la différence de ces communautés auxquelles ils se sont substitués, les EPT ne sont pas des EPCI à fiscalité propre. Ils ne maîtrisent en rien l'évolution de leurs ressources. Ils sont très dépendants de leurs communes membres à travers le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), qui constitue la plus importante de leurs recettes de fonctionnement d'un montant de 2,75 Md€ en 2020 pour l'ensemble des EPT⁶⁴. Le FCCT atteint 0,99 Md€, suivi de la cotisation foncière des entreprises - CFE (0,89 Md€) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM (0,45 Md€). Il s'y ajoute les recettes des services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets.

Le FCCT est une recette relativement rigide sur laquelle l'EPT n'a pas de prise directe alors qu'une communauté d'agglomération dispose de recettes fiscales, assises sur des bases d'imposition dynamiques par nature, dont elle peut en outre ajuster le taux. Ainsi, de 2016 à 2019, le montant du FCCT de Plaine Commune n'a augmenté que de 0,8 % par an en moyenne, nettement moins que ses charges de gestion.

Le mode de calcul du FCCT est complexe à analyser pour les élus locaux comme pour les citoyens soucieux de s'informer. Il est composé de la part « socle » (retour de fiscalité) et de la part « transferts de compétences » (montant des charges correspondant aux compétences transférées à l'EPT), mais d'autres parts, notamment sous l'appellation part « pacte financier », ont été ajoutées à des fins précises : la compensation des mises à disposition d'agents, le financement des investissements.

Hormis dans les plus intégrés d'entre eux, le mode de calcul du FCCT révèle que les EPT jouent souvent le rôle d'un prestataire de services pour leurs communes membres. Par exemple, Paris Ouest La Défense (POLD) facture à l'euro, sur la base des coûts analytiques, commune par commune, le coût des services « sectorisés » qu'elles utilisent pour certaines compétences (exemple : assainissement). En revanche, les coûts des services support sont mutualisés. Cette organisation est l'expression d'une faible solidarité intercommunale, fondée sur le modèle d'un syndicat intercommunal.

⁶⁴ Institut Paris Région, *État des lieux et enjeux des relations financières dans le cœur d'agglomération*, 31 décembre 2021.

2 - Les EPT privés par les communes de marges de manœuvre budgétaires

Les rapports publiés par la chambre régionale des comptes sur les EPT Plaine Commune⁶⁵, Grand-Orly Seine Bièvre⁶⁶ ou Paris Ouest la Défense⁶⁷ ont montré que leur situation financière était tendue ou incertaine.

Par comparaison avec les communautés d'agglomération, les EPT disposent de peu de latitude pour équilibrer leurs recettes et dépenses du fait de l'absence de fiscalité propre et de la nature du FCCT. De surcroît, les communes leur ont souvent retiré des marges de manœuvre budgétaires.

Dans certains cas, juste avant la création de l'EPT, les attributions de compensation ont été ajustées au bénéfice des communes. Ainsi, en 2015, à la veille de la transformation de GPSO en EPT, les dotations de solidarité communautaire et fonds de concours versés aux communes, précédemment variables, ont été intégrés dans les attributions de compensation pour les rendre définitifs. Par ce procédé, GPSO a assuré à ses communes membres des recettes de 17 M€ qui ne leur étaient plus dues.

Dans le cas de Plaine Commune, la progression annuelle du produit des impôts « ménages », inclus dans la part « socle », est limitée à la revalorisation forfaitaire des bases fixée par la loi de finances initiale. Les communes se sont accordé la progression physique des bases d'imposition liée à l'urbanisation. Étant donné le dynamisme du secteur immobilier, Plaine Commune a été privé d'une recette cumulée de 12,5 M€ de 2015 à 2019. Cette décision ne résultait pas des textes législatifs mais du seul choix des maires dans le cadre du pacte financier et fiscal de l'EPT.

Dans le cas de POLD, le FCCT est calculé comme la variable d'ajustement de son budget afin de minorer les participations des communes autant que possible. C'est ainsi qu'au regard de ses charges, POLD doit reverser à ses communes membres les « surplus » de la CFE qu'il perçoit. D'ailleurs, son FCCT tend à diminuer chaque année (même compte tenu des restitutions de compétences aux communes). POLD ne dispose d'aucune vision pluriannuelle en matière financière.

⁶⁵ *Établissement public territorial Plaine Commune (Seine-Saint-Denis)*, chambre régionale des comptes d'Île-de-France, avril 2022.

⁶⁶ *Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre*, chambre régionale des comptes d'Île-de-France, novembre 2022.

⁶⁷ *Établissement public territorial Paris Ouest La Défense (Hauts-de-Seine)*, chambre régionale des comptes d'Île-de-France, novembre 2022.

Enfin, la répartition du prélèvement des fonds de péréquation intercommunale peut être largement avantageuse pour les communes et défavorable à l'EPT. Ainsi, le pacte fiscal et financier de GPSO lui fait supporter une charge supplémentaire en matière de contribution au FPIC. Depuis 2016, GPSO il acquitte 90 % des contributions au FPIC de l'ensemble « communes et intercommunalité ». Par rapport à la communauté d'agglomération antérieure, sa contribution nette a été alourdie de 8,8 M€ pour alléger d'autant celles des communes.

Dans le cas de GOSB, l'institution de l'EPT a eu pour effet de faire baisser de 3,76 M€ de 2015 à 2019 la contribution totale au FPIC due par l'ensemble « EPCI-communes ». Seules les communes ont bénéficié de cette diminution. Leurs contributions au FPIC a même reculé de 5,88 M€, soit beaucoup plus que la contribution globale. En contrepartie, celle de GOSB s'est alourdie de 2,13 M€. Cette mesure imposée par les communes est contestable au regard de la situation financière préoccupante de GOSB.

Autre exemple, depuis 2018, POLD prend à sa charge, à travers le FCCT, une partie de la péréquation intercommunale due par les communes non seulement au titre du FPIC mais aussi du FSRIF auquel pourtant seules les communes sont assujetties. Le FCCT comprend une part « amortisseur de la péréquation » dont les communes de Neuilly, Saint-Cloud et Levallois-Perret bénéficient le plus, bien qu'elles soient particulièrement riches. De 2018 à 2020, POLD a ainsi supporté une charge supplémentaire de 14,5 M€, soit 27 % de plus que son versement au FPIC normalement dû. Ce système n'est pas contraire aux textes mais les élus auraient pu adopter d'autres modalités, moins inéquitables, de répartition de l'accroissement de la péréquation horizontale.

3 - Des dépenses relatives surtout à la gestion des services urbains et très variables d'un EPT à l'autre

Une part importante des dépenses de fonctionnement des EPT (2,50 Md€ en 2020) est constituée par la dotation d'équilibre versée à la MGP (0,93 Md€). Leurs dépenses d'investissement sont conséquentes (0,45 Md€). Le budget total des EPT est d'abord affecté à la gestion des déchets (0,60 Md€), de l'eau et de l'assainissement (0,16 Md€) et à l'aménagement et aux services urbains (0,33 Md€), puis à la culture, aux sports et à la jeunesse (0,24 Md€), enfin à l'action économique (0,06 Md€) et au logement (0,04 Md€).

Les EPT financent la gestion des services urbains dont la compétence leur a été transférée par les communes mais cette gestion est assurée de fait par les grands syndicats mixtes de services et de réseaux dont les EPT sont membres. Ce sont ces grands syndicats qui exploitent les services de collecte, les centres de tri, les usines d'incinération, etc.

Rapportées à leur population respective, les dépenses totales des onze EPT présentent de grands écarts. Elles varient dans un rapport de 1 à presque 5 entre l'EPT Boucle Nord de la Seine (157 €/hab. en 2020) et Plaine Commune (737 €/hab.). Ces écarts reflètent le degré d'intégration des EPT, c'est-à-dire le poids des compétences qui leur sont transférées par leurs communes membres. Ils sont directement liés à leur origine respective. D'une part, il y a ceux qui ont été créés en 2016 sur le territoire d'une communauté d'agglomération (Vallée Sud, Grand Paris Seine Ouest, Plaine Commune, Est Ensemble) ou sur un territoire comprenant au moins une communauté d'agglomération fortement intégrée (Grand Paris Sud Est Avenir, Grand Orly Seine Bièvre) : leur ratio moyen de dépenses dépasse 500 €/hab. D'autre part, se trouvent les territoires formés à partir de communautés peu intégrées ou de communes « isolées » (Boucle Nord de Seine, Paris Ouest La Défense, Grand Est, Terres d'Envol, Paris Est Marne et Bois) : le ratio moyen est de 200 €/hab.

Les EPT faiblement intégrés ont des services administratifs restreints. Par exemple, ceux de Paris Ouest La Défense reposent pour plus de 80 % de leurs effectifs sur des mises à disposition d'agents de ses communes membres. L'EPT Paris Ouest la Défense n'a pas d'organigramme fonctionnel clair. Même sur ses fonctions support, il n'a que peu d'effectifs en propre.

4 - Le régime financier particulier de la Ville de Paris dans la MGP

Du fait de son statut particulier, la Ville de Paris perçoit directement le produit de la CFE à la différence des communes membres de la MGP pour lesquelles la CFE est perçue par leur EPT de rattachement jusqu'en 2023. Elle verse à la MGP une dotation d'équilibre correspondant aux deux tiers de la croissance de la CFE (1,4 M€ en 2021 et 3,6 M€ prévus en 2022). Le principal flux financier entre la Ville et la MGP est l'attribution de compensation versée par cette dernière, fixée à 980 M€ en 2016, diminuée à partir de 2018 de 1,7 M€ du fait des transferts opérés (cf. *supra*). Les autres versements de la MGP sont : la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), des subventions du fonds d'investissement métropolitain (FIM), des remboursements au titre du service comptable assuré par la Ville ou de la convention de gestion de 2018.

La Ville de Paris a renoncé à la dotation de solidarité communautaire versée en 2019 par la MGP à ses communes membres. Son montant (1 M€) a été distribué aux 25 communes les plus défavorisées.

*
**

Le système financier mis en place à l'occasion de la création de la Métropole du Grand Paris a connu des ajustements successifs. Sa complexité redouble cependant celle de l'organisation à trois niveaux de l'ensemble intercommunal. Peu lisible dans ses flux, caractérisé par une forme de circularité qui laisse la MGP elle-même avec des moyens propres insuffisants, ce dispositif apparaît très contraignant pour les EPT sans avoir en contrepartie assuré une réelle redistribution des ressources entre les territoires.

II - Les effets limités de la création de la MGP sur la redistribution des ressources financières et sur l'investissement

Dans ces deux domaines, l'action de la MGP n'a pas eu les effets attendus de sa création en 2016.

A - La faible action redistributrice de la MGP

La MGP n'a pas joué le rôle attendu en matière de redistribution des ressources financières entre les communes et les EPT. Elle n'a pas réellement fait usage des outils de péréquation dont elle dispose. La DSIT, basée sur le dynamisme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), n'a été versée aux communes que deux années. Elle n'a pas été répartie en fonction d'un critère de charges comme le prescrit la loi : sa répartition au *pro rata* des variations de la CVAE constatées sur chaque territoire a favorisé les territoires les plus riches. De même, le versement en 2020 d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) n'a pas assez tenu compte des disparités de ressources et de charges entre les communes, contrairement aux dispositions de l'article L. 5219-11 du CGCT.

Le fonds d'investissement métropolitain (FIM) n'a pas la dimension suffisante pour assurer un rééquilibrage territorial avec une enveloppe distribuée de 202 M€ en 2021 pour 983 projets soutenus. La quasi-totalité des communes et des EPT en bénéficient. Le montant moyen des subventions est de 200 000 €, ce qui suggère un risque de saupoudrage.

Pourtant, les disparités financières sont importantes entre les EPT. Leurs budgets varient dans un rapport de 1 à 4,5 entre Grand Paris Grand Est (395 000 habitants) à Paris Ouest La Défense (560 000 habitants). Selon la MGP, les subventions du FIM prendraient en compte les inégalités territoriales. Ainsi, les subventions allouées de 2016 à 2020 seraient d'abord allées à la Seine-Saint-Denis (41 %), puis aux Hauts-de-Seine (29 %) et au Val-de-Mame (26 %). Cependant, certains EPT constatent une répartition désavantageuse pour les territoires les plus défavorisés dont les communes ne peuvent apporter les cofinancements suffisants. Ainsi, Plaine Commune relève que, tous bénéficiaire confondus, son territoire n'a bénéficié que 11,6 M€ entre 2016 et 2021, soit de moins de 6 % des financements alloués.

Le faible impact de la MGP en matière de redistribution des ressources est d'autant plus fâcheux que l'application de la péréquation du FPIC à l'échelle des ensembles intercommunaux constitués par les EPT et leurs communes membres en a atténué l'efficacité. De plus, elle est intervenue au moment de la dernière progression du montant du fonds et d'une révision du mode de calcul du « potentiel financier ». Seulement trois territoires sont bénéficiaires du FPIC. En revanche, Plaine Commune dont le revenu par habitant est particulièrement faible (40 % en dessous de la moyenne nationale) est contributeur net (1,4 M€).

B - L'absence d'impact significatif sur l'investissement

Hors Paris, la création de la MGP et des EPT ne paraît pas non plus avoir eu un impact significatif sur l'investissement global par rapport à la période antérieure.

De 2017 à 2019, les dépenses d'investissement des collectivités du Grand Paris ont augmenté de seulement 180 M€. Cette hausse (+ 3 %) a été inférieure à l'évolution générale des prix ou à celle de l'indice du coût de la construction (+ 5 %). De plus, elle a été principalement due aux communes. De 2017 à 2019, l'investissement communal a progressé de 8 % par rapport à la précédente période triennale alors que celui des EPCI a reculé de 27 % en dépit de leur généralisation sous la forme des EPT.

Les fusions forcées des communautés pour créer les EPT, la complexité des transferts de compétences (aménagement, logement, économie) et les incertitudes sur les ressources des EPT et même sur leur pérennité peuvent avoir freiné l'émergence de leurs projets d'investissement. Quant à la MGP, comme évoqué *supra*, ses dépenses d'investissement sont restées marginales malgré une croissance relative.

Le retrait des investissements des EPCI est constaté dans six territoires sur onze. Il accompagne généralement le même mouvement des communes ; seul l'EPT POLD est à contre-courant. Globalement, la capacité d'autofinancement (CAF) brute des EPT a progressé de 34 % de 2016 à 2019, soit 1,1 Md€. Ils ont affecté cette ressource supplémentaire à leur désendettement ou à leurs fonds de roulement plutôt qu'à leurs investissements.

En 2020, année marquée par des élections municipales et surtout par la crise sanitaire, la dépense globale d'investissement a reculé de 11,6 % par rapport à 2019, soit 290 M€. Cette baisse a été forte dans les communes (- 345 M€) mais légèrement atténuée par l'effort accru d'investissement des EPT (+ 21 M€) et le plan de relance initié par la MGP (+ 35 M€). La crise sanitaire a eu un effet sensible sur la CAF brute du territoire métropolitain, qui reculé de 111 M€ (- 7,5 %). Ce recul a touché les communes (- 7,5 %) et les EPT (- 15 %). La MGP a aussi été touchée par la crise sanitaire mais avec retard : sa principale ressource est la CVAE dont le mécanisme de perception et reversement entraîne un décalage d'un à deux ans. L'impact économique de la crise sanitaire de 2020 apparaît dans les recettes de CVAE de 2021 (- 20,7 M€) et 2022 (- 26,6 M€). La CAF brute de la MGP a ainsi progressé de 12,5 M€ en 2020 mais baissé de 8,3 M€ (- 10 %) en 2021 et devrait baisser de nouveau en 2022.

En matière d'investissement, les dépenses de la MGP, passées de 5 M€ en 2016 à 77 M€ en 2020 et 123 M€ en 2021 restent marginales à l'échelle de la métropole (dépenses d'investissement de près de 7 Md€ toutes collectivités confondues). De plus, elles sont principalement constituées de subventions d'équipement et de participations financières. La MGP est rarement maître d'ouvrage des projets qu'elle soutient (hormis le projet de centre aquatique olympique en chantier à Saint-Denis).

Chapitre V

Les perspectives d'évolution

vers un ensemble métropolitain

durable et équilibré

Les constats formulés *supra* mettent au jour les principaux points de blocage qui entravent le fonctionnement de la MGP et obèrent sa capacité à remplir les missions stratégiques qui lui ont été confiées par le Parlement. Ils confirment la nécessité d'une réforme de l'organisation institutionnelle de la métropole du Grand Paris.

I - Les objectifs d'une réforme nécessaire

Les principales critiques de l'organisation territoriale du Grand Paris portent sur :

- sa complexité sur le plan administratif et financier ;
- le rôle prédominant exercé par les maires des 131 communes dans la gouvernance de la MGP et l'exclusion des EPT de la « métropole des maires » alors qu'ils partagent avec elle des compétences majeures (aménagement urbain, logement, développement économique) ;
- la faiblesse des marges de manœuvre financières de la MGP et des EPT, notamment en matière d'investissement ;

- l'exercice de fait incomplet et insuffisant, au regard des textes, des compétences transférées par les communes à la MGP et aux EPT ;
- les grandes inégalités de ressources financières des collectivités locales qui composent le territoire métropolitain, insuffisamment atténuées par les dispositifs existants de péréquation ;
- enfin, le territoire incomplet de la MGP qui n'inclut pas certains pôles majeurs par leur rayonnement et leurs relations avec la zone dense.

En conséquence, les objectifs de la réforme de l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris pourraient être les suivants.

1 - Simplifier l'architecture institutionnelle

La version définitive de la loi MAPTAM modifiée par la loi NOTRe résulte d'un compromis politique qui s'est traduit par l'instauration d'un ensemble intercommunal à trois niveaux : les communes, la MGP et les établissements publics territoriaux. Par construction, la gouvernance de cet ensemble est fragmentée. Chaque commune est membre de la MGP, d'un côté, et d'un EPT, de l'autre, mais les textes n'ont pas prévu de relations institutionnelles entre la MGP et les EPT. De surcroît, à la différence de la MGP, les EPT ne sont pas des établissements publics de coopération communale (EPCI) à fiscalité propre alors qu'ils ont été substitués en tout ou partie à des communautés d'agglomération qui avaient ce statut juridique.

Par conséquent, l'un des objectifs que pourrait se donner la réforme attendue serait de clarifier et de fluidifier les relations administratives et financières entre les collectivités du « bloc » métropolitain. Ces relations seraient moins complexes dans une organisation intégrée verticalement et non pyramidale. Au-delà, l'un des moyens de la simplification serait évidemment de supprimer l'un des niveaux du « bloc métropolitain ».

2 - Restaurer la cohérence des deux échelons intercommunaux

À l'issue de l'analyse, il apparaît incohérent que la MGP soit construite sur la base du seul regroupement de 131 communes alors qu'elle partage ses principaux champs de compétence (développement économique, aménagement, habitat) avec les EPT et non avec les communes qui les leur ont transférés. Au sein du conseil métropolitain, les maires débattent de choix de politiques publiques sur lesquels les communes ne sont plus directement compétentes alors que les EPT ne sont pas représentés par leurs présidents dans une instance réunie régulièrement et doté d'un réel pouvoir de décision ou d'avis.

Les maires sont ainsi idéalement placés pour préserver et parfois renforcer l'autonomie de leurs communes puisqu'ils sont collectivement maîtres de la définition à la fois de l'intérêt métropolitain au sein de la MGP, qui est d'ailleurs formulé *a minima*, et de l'intérêt territorial au sein des EPT, maintenus dans la dépendance budgétaire de leurs communes membres. De fait, le consensus se dégage pour que la MGP soit la « métropole des maires » et les EPT des coopératives sans réelle autonomie et de fait des prestataires au service des communes.

Les difficultés d'élaboration et les lacunes des documents stratégiques de planification urbaine (SCoT, PMHH, PLUi) illustrent les effets négatifs de cette organisation qui n'est pas conçue, bien au contraire, pour favoriser l'émergence d'une vision transcendant les intérêts communaux. Bien que chacun d'eux soit responsable de la mise en œuvre d'un intérêt territorial qui transcende la juxtaposition des intérêts locaux, étape préalable à la formulation d'un intérêt métropolitain, les présidents des EPT n'ont aucun rôle dans la gouvernance de la MGP.

A contrario, la définition de l'intérêt métropolitain serait moins délicate si elle était confiée aux représentants des douze territoires qui sont censés partager leurs champs de compétence avec ceux de la MGP, selon qu'une action soit jugée d'intérêt territorial ou métropolitain, plutôt qu'aux 131 communes qui forment un ensemble parfaitement hétéroclite, surtout unies par leur refus de la notion de « supracommunalité ».

3 - Renforcer l'intégration du bloc communal et assurer son financement pérenne

Les EPT offrent un paysage très varié en ce qui concerne l'exercice effectif de leurs compétences, prévues par les textes, relatives aux services et équipements publics de proximité et aux politiques d'investissement, d'aménagement et de logement. Leur montée en puissance a été freinée par leur manque d'autonomie budgétaire et les réticences des communes. Conformément à l'une des finalités principales de la loi NOTRé, l'échelon intercommunal doit être renforcé, ce qui suppose de doter les EPT de ressources plus évolutives et d'harmoniser par le haut leurs compétences.

4 - Garantir un meilleur équilibre territorial et renforcer la péréquation financière

Cet objectif n'est que le rappel de l'article L. 5219-1 du CGCT qui définit les missions de la MGP : « *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 ».

5 - Adapter le périmètre de la MGP à ses enjeux territoriaux

Étant donné sa vocation en matière de développement durable et équilibré du territoire, la métropole du Grand Paris devrait agréger des EPCI situés dans la grande couronne, de manière à intégrer trois pôles majeurs :

- au nord, la plate-forme aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle (communauté d'agglomération Roissy Pays de France) ;
- au sud, le plateau de Saclay (communauté d'agglomération Paris-Saclay) ;
- à l'est, le centre d'affaires de Val d'Europe et le parc Disneyland Paris (communautés d'agglomération Paris - Vallée de la Marne, Marne et Gondoire et Val d'Europe Agglomération).

II - Des propositions de réforme de l'organisation métropolitaine

A - Des adaptations urgentes à organisation métropolitaine inchangée

Les collectivités concernées par l'organisation métropolitaine (MGP, EPT, communes) peuvent diverger sur les changements à apporter mais elles s'accordent sur le besoin majeur de sécurité juridique concernant la pérennité des dispositifs en place et de prévisibilité s'agissant de leurs ressources financières, deux conditions nécessaires de l'engagement des projets d'investissement et des politiques de développement durable.

À cet égard, à court terme, une refonte d'ensemble de l'organisation de la métropole du Grand Paris ne manquerait pas de ralentir voire de compromettre l'avancement d'importants projets engagés, notamment par les EPT, dans le cadre du plan de relance consécutif à la crise sanitaire, de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, de la politique d'adaptation au changement climatique ou de la réalisation des opérations d'aménagement liées en particulier au Grand Paris Express.

Dans un premier temps, il paraît opportun d'examiner les ajustements nécessaires pour, sans réforme structurelle de l'organisation en place, lui assurer une gouvernance plus efficace, renforcer l'intégration intercommunale et engager le rééquilibrage territorial au sein du « bloc métropolitain ».

L'articulation entre EPT et MGP dans la gouvernance de la Métropole devra être mieux garantie en donnant un rôle consultatif régulier et obligatoire à la conférence des présidents de territoires. Un chapitre du pacte de gouvernance devra être consacré, d'une part, aux relations entre les communes, les EPT et la MGP et, d'autre part, aux relations entre la Ville de Paris et la MGP.

Par ailleurs, les critères de partage de compétences entre la MGP, les communes et les EPT doivent être mieux précisés lorsque la définition d'un intérêt métropolitain est requise en application de l'article L. 5219-1 du CGCT.

Le financement des EPT doit être consolidé. Au regard de leurs missions opérationnelles, ceux-ci ont des ressources peu dynamiques voire d'une pérennité incertaine. Ainsi, alors que leurs dépenses de fonctionnement (1,29 Md€ en 2021) sont considérablement supérieures à celles de la MGP (47 M€), ils connaissent globalement une situation financière tendue avec notamment un taux d'épargne nette de seulement 16 % (contre 63 % pour la MGP). L'application des mesures repoussées jusqu'à présent par les lois de finances initiales successives, notamment le transfert de la CFE à la MGP, menacerait gravement la survie financière de certains EPT. Au contraire, il convient de leur maintenir le bénéfice d'une partie de la croissance de la fiscalité économique (CFE) et de leur assurer le versement de la dotation d'intercommunalité.

La dimension redistributrice de l'organisation métropolitaine doit être renforcée en :

- réaffirmant le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre échelons, en garantissant la relation entre communes et citoyens tout en renforçant les capacités d'investissement au niveau territorial et métropolitain, notamment par la possibilité de créer des fonds de concours en investissement ouverts aux EPT et aux communes ;
- redéfinissant le cadre d'intervention du fonds d'investissement métropolitain (FIM), assorti de critères d'attribution plus précis, afin de pallier les limites des appels à projets défavorables aux communes les plus pauvres, peu susceptibles d'apporter les cofinancements demandés, et de privilégier la conclusion de contrats territoires entre la MGP et les EPT ;

- conformant les critères de répartition de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) à l'objectif de solidarité territoriale, comme voulu par le législateur.

Une date limite pour l'adoption par la MGP du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement pourrait être rétablie par la loi. Par ailleurs, le passage à l'actionnariat majoritaire des EPT dans les SEM d'aménagement pourrait être favorisé, notamment en rendant possibles les transferts par les communes d'actions à titre gratuit.

La MGP doit enfin s'engager dans l'élaboration effective du plan de rationalisation des opérateurs d'aménagement et des syndicats de services publics (traitement des déchets, eau, etc.) intervenant dans son ressort territorial, comme prévu par l'article L5219-1 du CGCT. Ce préalable est indispensable à un exercice cohérent et mieux partagé des compétences mais aussi la métropolisation éventuelle de ces grands syndicats.

B - Des scénarios pragmatiques de réorganisation

La plupart des scénarios de réforme supposent de profonds réajustements institutionnels. Ils relèvent du débat démocratique et de choix du législateur. Ils impliquent de nouveaux bouleversements après une période encore relativement brève de mise en œuvre progressive de l'organisation institutionnelle actuelle du Grand Paris résultant de la loi MAPTAM de 2014 et de la loi NOTRe de 2015. Les importantes limites de l'organisation actuelle appellent pourtant des révisions profondes.

Le scénario de la suppression de la MGP et de l'institution d'une région-métropole paraît d'un bénéfice incertain. Au-delà de la simplification procurée par la suppression de l'échelon territorial introduit en 2016, il présente plusieurs inconvénients majeurs. D'une part, il introduirait une trop grande distance entre l'autorité métropolitaine et les communes et leurs groupements. D'autre part, la région et les collectivités du bloc communal étant indépendantes, la question se poserait de la coordination des orientations stratégiques définies par l'une et des politiques territoriales conduites par les autres. Enfin, au sein de son territoire, la région aurait des compétences à géométrie variable : de droit commun en Seine-et-Marne et dans une grande partie des autres départements de la grande couronne, de nature intercommunale au sein de la métropole. Il en résulterait une organisation complexe sur le plan administratif et financier.

Le scénario de la suppression des trois départements de la petite couronne et de l'absorption par la MGP de leurs compétences et ressources a aussi été évoqué⁶⁸. Facialement, il simplifierait l'organisation territoriale du Grand Paris. Il permettrait en outre de mutualiser à l'échelle métropolitaine le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui sont répartis de façon très inégale entre les trois départements et en totale inadéquation avec le poids respectif de leurs dépenses sociales. En vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁶⁹, cette importante réorganisation institutionnelle exigerait que la Métropole du Grand Paris soit érigée au rang de collectivité territoriale à statut particulier (à l'instar de celle de Lyon). Ses représentants seraient élus au suffrage universel direct. Ce scénario paraît poser de nombreux problèmes de mise en œuvre, notamment d'acceptabilité par les élus locaux. La faiblesse tant de la légitimité politique que de la structuration administrative de la MGP permet de douter de sa capacité à fusionner les missions, budgets et services des trois départements de la petite couronne parisienne.

En conséquence, il paraît possible de formuler trois scénarios de réforme pragmatique à moyen terme.

⁶⁸ Notamment dans le rapport de 2021 sur la gouvernance du Grand Paris, *Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier*, déposé au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat par MM. Philippe DALLIER et Didier RAMBAUD.

⁶⁹ Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

Tableau n° 3 : scénarios de réorganisation

Scénarios de réforme	Caractéristiques principales
1 : Les EPT sont supprimés et leurs compétences et ressources sont absorbées par la MGP.	<p><i>Modèle « Métropolis » de la loi MAPTAM</i></p> <p>Avantages : simplification de l'organisation institutionnelle et financière ; renforcement des moyens et des missions de la MGP.</p> <p>Inconvénient : risque de maintien voire d'accentuation de la « métropole des maires ».</p>
2 : La MGP est composée des EPT qui sont dotés du statut d'EPCI à fiscalité propre.	<p><i>Modèle initial de la « marguerite »</i></p> <p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - simplification de la gouvernance de la MGP qui serait partagée entre la Ville de Paris et onze EPT d'importance équivalente au lieu de 130 communes très dissemblables ; - renforcement de l'intercommunalité au niveau des EPT en termes de gouvernance et de moyens financiers. <p>Inconvénient : difficulté d'acceptation par les maires qui, à l'exception de Paris, seraient remplacés par les présidents des EPT au sein du conseil métropolitain.</p>
3 : La MGP est composée des départements de la petite couronne, qui absorbent les compétences des EPT.	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - suppression d'un échelon territorial ; - rééquilibrage face au poids de la Ville de Paris ; - complémentarité plus forte des politiques sociales. <p>Inconvénient : la difficulté d'assurer à l'échelle départementale la gestion de services d'équipements de proximité pris en charge jusqu'alors par les EPT et le risque consécutif d'un recul de l'intégration intercommunale.</p>

Source : Cour des comptes

1 - Scénario 1 : la suppression des EPT

Ce scénario de réforme vise la suppression de l'échelon territorial des EPT au profit de l'échelon métropolitain⁷⁰. Les compétences et les moyens des EPT seraient transférés à la MGP. Ce scénario aurait pour avantage de simplifier l'organisation administrative et financière de la métropole. Il renforcerait considérablement les moyens financiers de la MGP. Alors que son budget propre, après versements aux communes et aux EPT, a varié entre 50 M€ et 100 M€ jusqu'à présent, ses ressources en fonctionnement seraient augmentées *a priori* de celles de ces derniers, dont

⁷⁰ La loi 3DS a prévu une disposition analogue pour améliorer le fonctionnement de la métropole Aix-Marseille-Provence.

le total atteignait 1,74 Md€ en 2020 (déduction faite de la dotation d'équilibre versée par les EPT à la MGP). De même, le budget d'investissement de la MGP pourrait aussi être fortement accru.

Toutefois, une partie ces ressources pourraient être transférées aux communes. En effet, le risque existe que la MGP ne prenne pas en charge toutes les compétences aujourd'hui exercées par les EPT et que ce scénario se traduise par un recul de la dimension intercommunale. Avec la suppression des EPT, une partie de leurs compétences de proximité (voirie, entretien et aménagement de l'espace urbain, logement, développement économique) pourrait ne pas être transférée à la MGP mais restituée aux communes en raison de l'éloignement de l'échelon métropolitain par rapport à l'échelon communal et de la grande hétérogénéité de ce dernier.

Plus fondamentalement, dans la mesure où ses 131 communes membres garderaient la haute main sur la gouvernance de la MGP, ce scénario ne renforcerait pas sa capacité politique à arbitrer des choix stratégiques dans son champ de compétence et à conduire des actions de rééquilibrage du territoire métropolitain.

2 - Scénario 2 : les EPT membres de la MGP

Au regard des objectifs précités, ce scénario de réforme, qui consisterait à retrouver le modèle de la « marguerite », qui avait inspiré le projet initial de la loi MAPTAM, paraît plus adapté que le précédent à l'ambition métropolitaine. Les actuels EPT seraient transformés en EPCI à fiscalité propre sur le modèle des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines. En leur donnant des ressources financières plus évolutives, ce scénario favoriserait les transferts de compétences à l'échelon intercommunal, notamment en matière d'investissement. L'intégration du bloc communal serait renforcée de ce fait mais aussi parce que ces EPCI deviendraient les membres de la MGP à la place des communes. La MGP pourrait dans cette hypothèse avoir le statut d'un syndicat mixte⁷¹ incluant, outre les collectivités précitées, les départements de la petite couronne et la région Île-de-France.

La gouvernance de la MGP serait très sensiblement simplifiée car le conseil métropolitain ne serait plus constitué de la Ville de Paris et de 130 communes très disparates mais de la Ville de Paris et de onze EPT

⁷¹ Hypothèse retenue par le projet de loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » déposé le 10 avril 2013 devant le Sénat.

d'importance plus comparable. En outre, sa composition serait mise en cohérence avec ses compétences. La MGP serait constituée d'acteurs non seulement en nombre restreint mais, en outre, habitués à conduire des politiques publiques à une échelle intercommunale et compétents dans des champs d'intervention partagés avec la MGP (développement économique, aménagement, logement), dont les communes sont désormais exclues.

Ce scénario se traduirait aussi par le renforcement de l'intercommunalité au niveau des EPT, qui seraient dotés du statut d'EPCI à fiscalité propre et non plus, comme aujourd'hui, de syndicats de communes. Ils y gagneraient en autonomie financière vis-à-vis de leurs communes membres grâce à la disparition du FCCT. Ils pourraient bénéficier de nouvelles recettes fiscales en fonctionnement ainsi que de fonds de concours des communes en investissement. Il résulterait de ce scénario une simplification importante des flux financiers entre les trois niveaux du « bloc » métropolitain. La MGP ne serait plus destinataire que de la fiscalité nécessaire au financement de ses propres compétences et services. Elle ne serait plus la gare de triage de l'ensemble des flux financiers, doté d'un budget en « trompe-l'œil ».

3 - Scénario 3 : la MGP composée des départements de la petite couronne

Ce scénario prévoit l'absorption des compétences et des ressources des EPT par les trois départements qui constitueraient, aux côtés de la Ville de Paris, les membres de la MGP à la place des communes dans le dispositif actuel. En premier lieu, en supprimant un échelon d'intervention, il améliorerait considérablement la lisibilité de l'organisation territoriale et l'identification par les citoyens des acteurs responsables des politiques métropolitaines. Dans la gouvernance de la MGP, il assurerait un rééquilibrage en compensant le poids aujourd'hui déterminant de la Ville de Paris. En outre, il favoriserait la continuité entre les politiques sociales des départements et celles conduites à l'échelle des territoires (logement social, action sociale). Ces derniers pourraient d'ailleurs continuer à servir de références, par exemple, dans les documents de planification (PLUi). En revanche, ce scénario, comme les autres, laisserait inchangés les écarts très importants entre les départements en ce qui concerne leurs ressources tirées des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et, en conséquence, leur capacité à soutenir financièrement les communes. Enfin, comme le scénario du renforcement de la MGP par la suppression des EPT, celui-ci comporte de risque de restitution aux communes de compétences (services et équipements publics de proximité) aujourd'hui exercées par les EPT.

*

**

La réforme de l'organisation territoriale du Grand Paris doit avoir pour finalité d'instaurer un dispositif institutionnel qui, à tout le moins, face aux grands enjeux de l'aménagement, du logement, du développement économique et de la transition écologique, renforce la coordination des politiques publiques conduites par les collectivités locales et permette de réduire les déséquilibres territoriaux actuels.

Elle doit être précédée d'une réflexion collective qui associe l'ensemble des acteurs. Aucune organisation institutionnelle ne peut être efficace sans l'assentiment des élus locaux.

Cette réflexion institutionnelle devra notamment tenir compte des évolutions en cours et à venir du financement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Dans un récent rapport au Parlement⁷², la Cour des comptes a dressé des constats et formulé des orientations sur un nouveau partage entre les échelons territoriaux des différents modes de financements : impôts locaux, fraction d'impôts nationaux, dotations de l'État. Il paraît souhaitable que les collectivités du « bloc métropolitain », quelle que soit son organisation institutionnelle, perçoivent des ressources qui assurent le lien entre le développement de leurs territoires et l'impact de leurs politiques.

⁷² Cf. Cour des comptes, *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

Liste des abréviations

AC	Attributions de compensation
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
CAF	Capacité d'autofinancement
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCPS	Dotation de compensation part salaire
DE	Dotation d'équilibre
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DI	Dotations d'intercommunalité
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DSIT	Dotation de soutien à l'investissement territorial
ELAN	Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
EPTB	Établissement public territorial de bassin
EUP	École d'urbanisme de Paris
FCCT	Fonds de compensation des charges territoriales
FIM	Fonds d'investissement métropolitain
FPIC	Fonds de péréquation des ressources fiscales intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

GOSB	Grand-Orly Seine Bièvre (EPT)
GPSEA	Grand Paris Sud-Est Avenir (EPT)
GPSEO	Grand Paris Seine Ouest (EPT)
IMPG	Inventons la métropole du Grand Paris
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JOP2024	Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024
LOM	Loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019
MAPTAM	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
MRAE	Mission régionale d'autorité environnementale
NAF	Non artificialisation nette
NOTRé	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OPH	Office public de l'habitat
ORSA	Orly Rungis-Seine Amont (ORSA)
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCAEM	Plan climat-air-énergie métropolitain
PLH	Plan local de l'habitat
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PMHH	Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
POLD	Paris Ouest La Défense
RCT	Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SEM	Société d'économie mixte
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRU	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZFE	Zone à faible émission

Annexe

Annexe n° 1 : publications des juridictions financières citées dans le présent rapport	121
---	-----

Annexe n° 1 : publications des juridictions financières citées dans le présent rapport

Cour des comptes

La prévention insuffisante du risque d'inondation en Île-de-France, rapport public thématique, novembre 2022.

Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2022.

Chambre régionale des comptes Île-de-France

La métropole du Grand Paris, novembre 2022.

Établissement public territorial Grand Paris Seine Ouest, novembre 2022.

Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre, novembre 2022.

Commune de Joinville-le-Pont, novembre 2022.

Établissement public territorial Paris Ouest La Défense (Hauts-de-Seine), novembre 2022.

La Ville de Paris et sa métropole, juillet 2022.

Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadav 94), mai 2022.

Établissement public territorial Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), avril 2022.

Commune de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis), janvier 2022.

Commune de Créteil (Val-de-Marne), octobre 2021.

Commune de Nanterre (Hauts-de-Seine) - Cahier n° 1, contrôle organique, décembre 2020.