



...le rapport d'information

RÉFORMER LA GOUVERNANCE DU GRAND PARIS : UNE MÉTHODE, UNE GRILLE DE LECTURE, UN CALENDRIER

Rapport n° 444 (2020-2021) de M. Philippe Dallier, Sénateur de la Seine-Saint-Denis (*Les Républicains*), et M. Didier Rambaud, Sénateur de l'Isère (*Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants*)

Douze ans après la publication du rapport *Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital*¹, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, et cinq ans après la création, au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MACTAM » du 27 janvier 2014, de la Métropole du Grand Paris (MGP), **l'enjeu d'une région, la plus riche de France, sans véritable cohésion urbaine et sociale, où cohabitent richesse économique et grande pauvreté demeure**. Encore récemment, la volonté présidentielle de réformer la gouvernance métropolitaine pour « *donner plus de dynamique, de clarté et de volontarisme au projet du Grand Paris* »² semblait pourtant intacte.

La délégation a organisé deux tables rondes en 2020, réunissant autour de **la question d'une réforme institutionnelle** d'abord des personnalités qualifiées mais non « politiques »³, puis les trois chefs d'exécutifs locaux principalement concernés : **Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, Mme Valérie Pécresse, présidente de la région, et M. Patrick Ollier, président de la métropole**. Les deux rapporteurs ont entendu des élus locaux représentant différents échelons de collectivités, ainsi que l'actuel et l'ancien préfet de Paris et de la région Ile-de-France⁴.

Face à l'hétérogénéité des points de vue, allant du renforcement de la métropole à sa suppression pure et simple, au lieu de promouvoir un scénario plutôt qu'un autre, **le rapport d'information présente les questions qui structurent le débat** autour du triptyque « **périmètre-moyens-compétences** » et propose **une grille de lecture** pour évaluer les différentes typologies de scénarios avec leurs avantages et inconvénients, et **un calendrier** tenant compte des prochaines échéances électorales (présidentielles 2022, municipales 2026, départementales et régionales 2027). La démarche est d'**éclairer le débat par un état des lieux et une méthode d'analyse**.

Renforcer l'attractivité et le développement de la métropole du Grand Paris c'est aussi assurer sa cohérence urbaine et sociale. Cela passe nécessairement par la mutualisation des moyens.

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

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

³ M. Roland Castro, architecte et urbaniste, auteur du rapport sur l'évolution institutionnelle du Grand Paris pour le Président de la République (2018), Mme Dominique Alba, architecte, directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), M. Philippe Subra, géographe à l'Institut français de géopolitique et à l'Université Paris VIII - Saint-Denis et M. Olivier Renaudie, professeur de Droit public à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

⁴ MM. Stéphane Troussel et Patrick Septier, les présidents des départements de la Seine-Saint-Denis et de la Seine-et-Marne ; M. Jean-Didier Berger, maire de Clamart, président de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris et de l'alliance des territoires du Grand Paris ; M. Jean-Philippe Gautrais, maire de Fontenay-sous-Bois, président du Forum métropolitain du Grand Paris ; M. Marc Guillaume, le préfet de Paris et de la région Ile-de-France, et M. Michel Cadot, ancien préfet de la région Ile-de-France.

LES CONSTATS

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

- **Le Grand Paris est la métropole française dans laquelle les disparités de revenus sont les plus fortes** : les 10% des ménages les plus pauvres installés dans une commune de la métropole vivent avec un revenu inférieur de 18 % à celui observé en France métropolitaine alors que les 10% des ménages les plus aisés vivent avec un revenu supérieur de 40% à l'échelle nationale (étude APUR septembre 2020). Ces inégalités sociales se sont aggravées entre 2001 et 2016 : dans 56% des communes de la métropole, les écarts de revenus ont continué de se creuser par rapport à la moyenne régionale alors que seulement 10% des communes ont vu ces écarts se réduire.
- Au cours des dix dernières années, **la ségrégation territoriale s'est encore aggravée dans l'espace métropolitain parisien**. Ni le lancement du projet de transport du Grand Paris Express et des projets d'urbanisme qui lui sont liés, ni la création de la métropole ou le renforcement des dispositifs de péréquation pour le bloc communal (FPIC, DSU et FSRIF) n'ont permis d'inverser cette tendance lourde.

2. UNE MUTUALISATION INSUFFISANTE DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS

- Malgré près de 3,6 milliards d'euros de recettes, la Métropole du Grand Paris ne disposait pour 2019 que d'un budget propre de 206 millions d'euros dont 42 millions d'euros de fonctionnement et 164 millions d'euros d'investissement dont une partie très limitée, 54 millions d'euros, consacrée au **fonds d'investissement métropolitain (FIM)**. En réalité, **les dépenses du FIM s'établissent à une moyenne d'environ 28 millions d'euros annuels depuis 2016**, avec un point bas en 2019 qui s'est établi à 16,9 millions d'euros (compte administratif 2019).
- Les flux financiers entre MGP, communes et établissements publics territoriaux (EPT) représentent toujours près de 98% des recettes et des dépenses de la MGP. **Le modèle transitoire de partage du produit des impôts économiques (CFE, CVAE) entre la métropole et les EPT prévoyant en 2023, après avoir été reporté d'année en année depuis 2019, la disparition de toutes recettes fiscales pour ces derniers mais aussi de leur dotation d'intercommunalité n'est pas soutenable**.
- Les écarts de richesse fiscale entre les EPT vont de 1 à 11. Cette situation a été aggravée, dès l'origine, par le fait que les EPT regroupant des communes ne faisant pas précédemment partie d'un EPCI n'ont pas bénéficié d'une dotation d'intercommunalité en proportion de leur population. C'est la MGP qui a perçu les sommes correspondantes sans rééquilibrer cette situation profondément inégalitaire.

3. UNE GOUVERNANCE TROP COMPLEXE ET INEFFICACE

- La création de la MGP est **le résultat d'une juxtaposition de textes qui peut être qualifiée de « cauchemar légistique »**. D'abord initié « en mode projet » par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoyant la création de pôles économiques et du projet de transport « Grand Paris express », ce n'est que dans un second temps qu'une gouvernance institutionnelle a été créée par les lois MAPTAM de 2014, NOTRe de 2015, mais aussi par la loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain.
- **La complexité du modèle de gouvernance et de la répartition des moyens** contraste avec ses compétences limitées exercées de manière croisée avec d'autres acteurs territoriaux et l'État. La MGP ne dispose que de 5 compétences obligatoires (développement et aménagement économique, social et culturel ; protection et mise en valeur de l'environnement et politique du

cadre de vie ; aménagement de l'espace métropolitain ; politique locale de l'habitat ; gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) et de 3 compétences partagées avec les EPT (aménagement ; développement économique ; politique de l'habitat).

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

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

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

Les besoins d'une métropole mondiale...



d'habitants



communes



territoires (EPT) + Paris



du PIB national

... mais des moyens et des compétences limités



de recettes mais
seulement...



de budget propre
à la MGP



compétences
obligatoires



fonds d'investissement
métropolitain

Le système institutionnel actuel n'est pas satisfaisant. Pourtant **l'agenda de la réforme semble au point mort depuis 2017**. L'épidémie de la Covid-19 a emporté la grande consultation des élus locaux franciliens prévue par le Gouvernement au printemps 2020. Et depuis, le débat organisé le 9 février 2021 au Sénat sur l'avenir de la MGP, en présence de la ministre de la cohésion des territoires, a montré que **le gouvernement n'a plus ni projet ni calendrier. Un consensus se dégage de l'ensemble des acteurs entendus : la situation ne peut plus durer**

LES PROPOSITIONS

Une méthode, une grille de lecture, un calendrier

1. UNE MÉTHODE POUR IDENTIFIER LES QUESTIONS QUI STRUCTURENT LE DÉBAT : LE TRIPTYQUE « PÉRIMÈTRE–MOYENS–COMPÉTENCES »

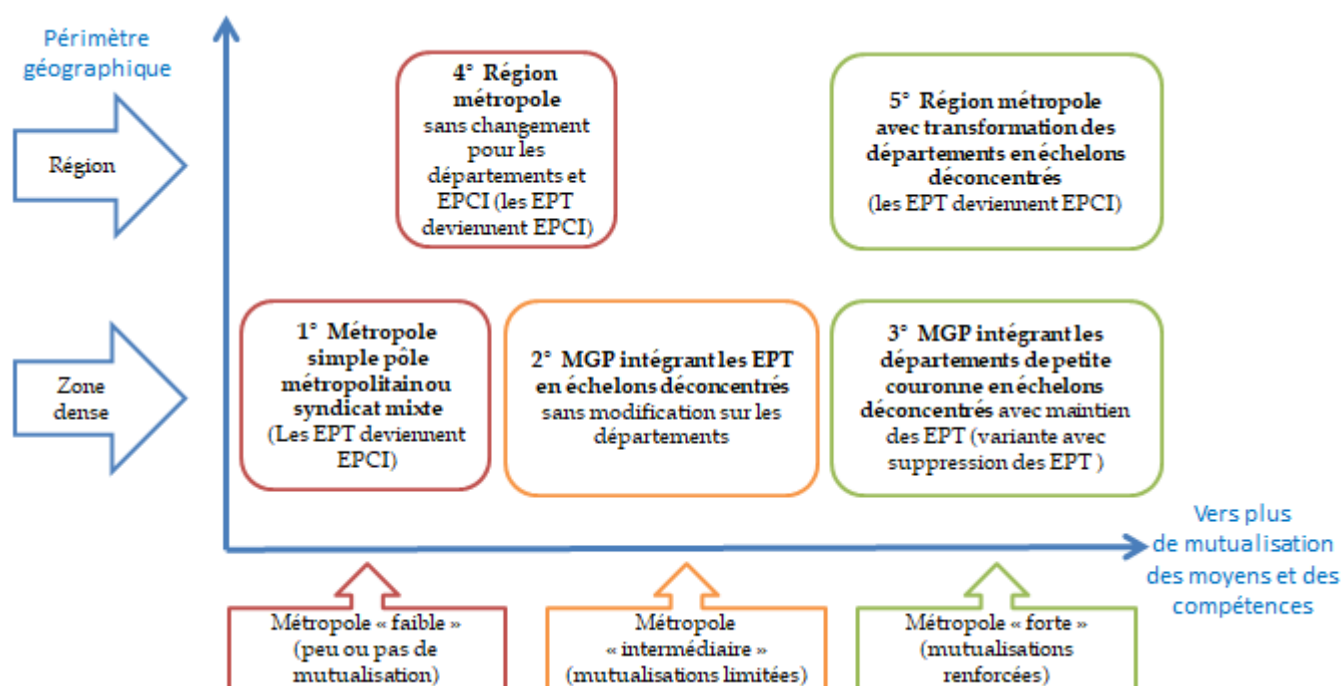
Après seulement cinq années d'existence, la MGP cristallise les critiques, mais on observe que **les EPT comme les départements sont également sur la sellette**. Parmi les principaux critères identifiés pour analyser les débats organisés par la délégation, trois d'entre eux sont intimement liés – **le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

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

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

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

Évaluation des scénarios en fonction du périmètre et du niveau de mutualisation



Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales

5 scénarios en détail

3 scénarios concernent la zone dense et 2 scénarios la région. Leurs caractéristiques principales sont déclinées ci-dessous en fonction de 6 critères : le périmètre, le statut, le nombre d'échelons, les compétences, les moyens et le mode d'élection.

ZONE DENSE

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

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

2. MGP intégrant les EPT en échelons déconcentrés sans modification sur les départements

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

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

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

En variante, la suppression des EPT : répartition de leurs compétences entre la MGP et les communes

RÉGION

4. Région-métropole sans changement pour les départements et EPCI

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

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

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

L'évaluation sous l'angle de la simplification territoriale

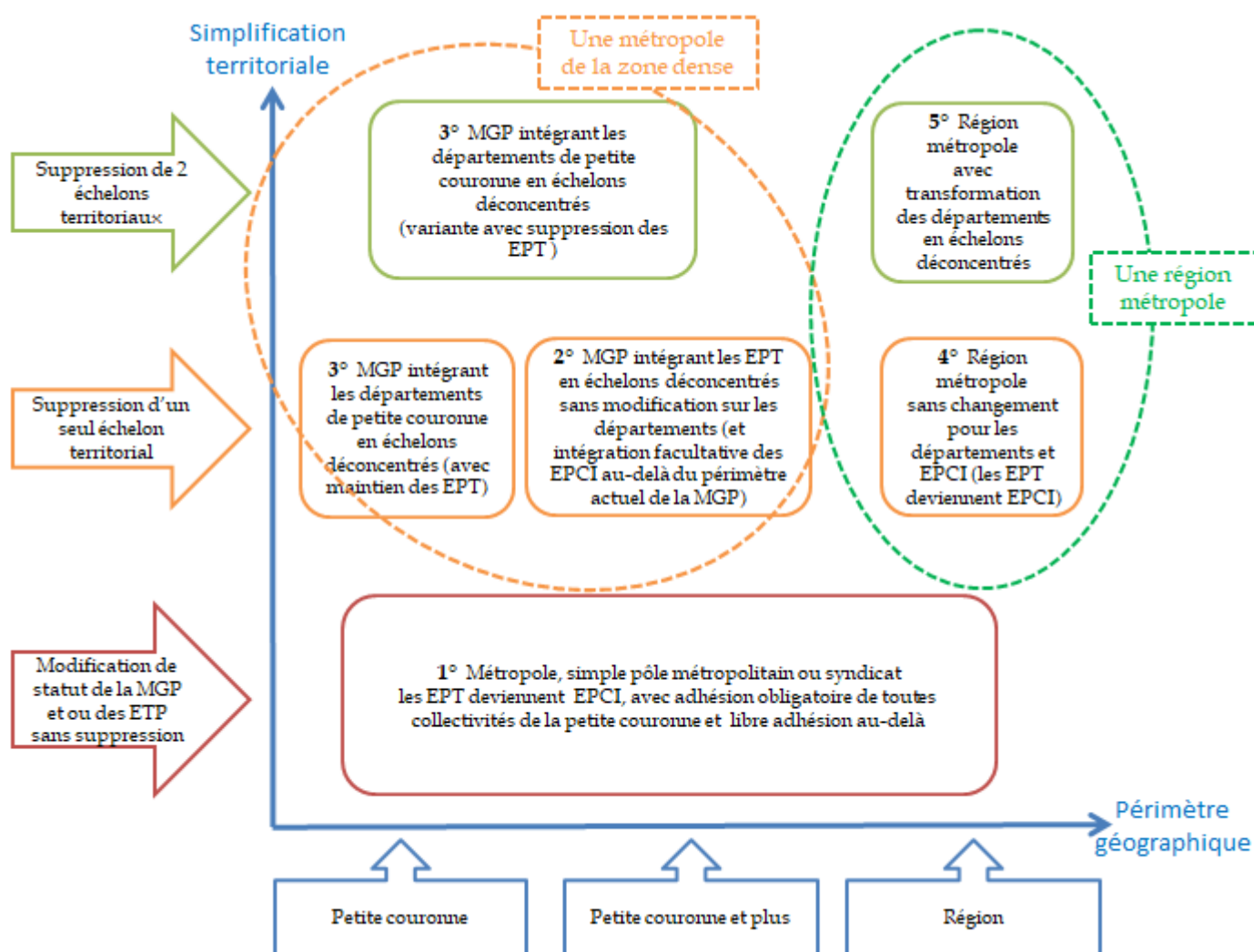
Le graphique ci-dessous présente les différents scénarios selon leur **niveau de simplification territoriale** et leur périmètre géographique en fonction de la **réduction du nombre d'échelon dans le millefeuille administratif**, en supprimant un, voire deux éléments aux 5 niveaux d'administration de la région capitale.

Parmi les solutions les plus optimales (simplification de 2 niveaux territoriaux), les deux scénarios qui présentent également le niveau de mutualisation le plus avancé ressortent du lot :

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

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

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



Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales

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

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

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

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

Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales

3. UN CALENDRIER POUR CONDUIRE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE

Quand bien même la réforme institutionnelle du Grand Paris s'annonce indécise tant sur le plan politique que sur celui du scénario à retenir, la ministre de la cohésion des territoires Jacqueline Gourault convenait elle-même lors du débat du 9 février 2021 que le *statu quo est impossible*.

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

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

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

Les trois étapes de la réforme :

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

La Présidente



Françoise Gatel

*Sénateur d'Ille-et-Vilaine
(Union centriste)*

Les Rapporteurs



Philippe Dallier

*Sénateur de la Seine-Saint-Denis
(Les Républicains)*



Didier Rambaud

*Sénateur de l'Isère
(Rassemblement des démocrates
progressistes et indépendants)*

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

<http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html>

Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-444-notice.html>