

N° 262

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris,

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(1) *Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Michel Mercier, vice-présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Éric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugey*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	9
RÉCAPITULATIF DES 30 PROPOSITIONS DU RAPPORT	13
I. UNE AMBITION DU GRAND PARIS À RETROUVER	15
A. UNE RELATION ENTRE PARIS ET SA BANLIEUE CARACTÉRISÉE PAR L'INTERDÉPENDANCE	16
1. <i>La question délicate des frontières de Paris</i>	16
2. <i>Le contentieux de la banlieue à l'encontre de Paris</i>	18
3. <i>Une interdépendance mutuellement bénéfique</i>	19
B. UN PROJET DE GRAND PARIS ANCIEN MAIS JAMAIS RÉALISÉ	20
1. <i>L'histoire des institutions parisiennes</i>	20
2. <i>Le débat sur le Grand Paris</i>	21
3. <i>Les effets pervers de la réforme de 1964</i>	24
II. UNE MÉTROPOLISATION DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE À ACCOMPAGNER	26
A. UNE MÉTROPOLISATION QUI CONCERNE TOUTES LES GRANDES VILLES	26
1. <i>Une métropolisation en marche</i>	26
2. <i>Le retard de la métropolisation française</i>	28
B. UNE AGGLOMÉRATION PARISIENNE EN COMPÉTITION POUR CONSERVER SON RANG MONDIAL	31
1. <i>Un espace métropolitain recomposé aux frontières floues</i>	31
2. <i>Un débat sur l'opportunité d'adapter la gouvernance à l'évolution de la métropole</i>	34
C. UNE ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE	36
1. <i>Un besoin de coordination pour promouvoir le développement économique</i>	36
2. <i>Une nécessité de valoriser un label simple comme le Grand Paris</i>	38
III. UNE GOUVERNANCE LOCALE DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE À REPENSER	40
A. UNE GOUVERNANCE ÉMIETTÉE, PEU EFFICACE ET INSUFFISAMMENT DÉMOCRATIQUE	40
1. <i>Un millefeuille administratif particulièrement indigeste</i>	40
2. <i>Des élus nombreux à la légitimité fragilisée</i>	44
3. <i>Un statut de Paris qui limite l'autonomie des arrondissements</i>	45
4. <i>Des difficultés croissantes à construire des projets communs</i>	47
B. UNE GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE DÉCEVANTE	49
1. <i>Le désordre intercommunal en Île-de-France</i>	49
2. <i>Le scénario d'un Grand Paris intercommunal à écarter</i>	53
3. <i>L'intercommunalité et l'organisation du partage des compétences</i>	55
C. UNE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE A RÉINVENTER AU NIVEAU MÉTROPOLITAIN	60
1. <i>La relative inefficacité de la péréquation actuelle</i>	61
2. <i>L'impossible réforme de la taxe professionnelle</i>	62
3. <i>Une première évaluation des ressources du Grand Paris</i>	66

D. UN STATU QUO DEVENU INTENABLE	68
1. <i>Des élus locaux conscients de la nécessité de créer le Grand Paris</i>	68
2. <i>Un débat relancé par le Président de la République en juin 2007</i>	71
3. <i>Des représentants de l'État qui attendent une évolution de la gouvernance métropolitaine</i>	72
4. <i>L'expérience utile de la « Conférence métropolitaine »</i>	73
IV. UNE NOUVELLE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE AUX COMPÉTENCES RESSERRÉES	75
A. UNE AGGLOMÉRATION QUI DOIT POUVOIR DÉTERMINER SA POLITIQUE DES TRANSPORTS	75
1. <i>Une compétence de la région en matière de transports à travers le STIF</i>	76
2. <i>Une politique des transports en Île-de-France complexe</i>	76
3. <i>La nécessité d'un STIF aux compétences accrues et mieux gouverné</i>	77
4. <i>La nécessité d'une politique ambitieuse des transports pour l'agglomération</i>	80
B. UNE AGGLOMÉRATION QUI A BESOIN D'ACCROÎTRE ET DE MIEUX RÉPARTIR L'EFFORT DE LOGEMENT	81
1. <i>Une politique du logement complexe et éclatée</i>	81
2. <i>Une incapacité des acteurs locaux à répondre à la demande de logements</i>	82
3. <i>La nécessité d'intégrer la gestion du foncier à toute stratégie en matière de logements</i>	83
4. <i>La nécessité de construire un partenariat fort entre les communes et l'agglomération</i>	84
C. UNE AGGLOMÉRATION À LA RECHERCHE DE SA COHÉSION SOCIALE	86
1. <i>Une marge de manœuvre des conseils généraux limitée dans le social</i>	86
2. <i>Une évolution possible des politiques sociales vers plus de proximité</i>	87
D. UNE AGGLOMÉRATION QUI A BESOIN DE POUVOIR GARANTIR SA SÉCURITÉ	88
1. <i>Des pouvoirs de police partagés entre le maire et le préfet</i>	88
2. <i>Les dispositions propres à Paris et à la petite couronne</i>	89
3. <i>Une meilleure coordination des polices municipales et de la police d'État</i>	91
4. <i>La nécessité de créer une véritable police métropolitaine et un préfet de police du Grand Paris</i>	92
E. UNE AGGLOMÉRATION QUI PEINE À PLANIFIER SON DÉVELOPPEMENT ET À PRÉSERVER SON ATTRACTIVITÉ.....	95
1. <i>Une planification qui relève du conseil régional à travers le SDRIF</i>	95
2. <i>Une incapacité à planifier le développement de l'agglomération faute d'outils adaptés</i>	97
V. UNE GOUVERNANCE DES AUTRES GRANDES CAPITALES QUI MET EN ÉVIDENCE LES AVANTAGES DU GRAND LONDRES	101
A. UNE GOUVERNANCE DU GRAND LONDRES QUI A PROUVÉ SON EFFICACITÉ	102
1. <i>Un statut profondément remanié en 1999</i>	102
2. <i>Une métropole dirigée par le maire, les boroughs et l'État</i>	103
3. <i>Un maire élu au suffrage universel direct pour exercer des compétences limitées</i>	103
4. <i>Des moyens budgétaires et humains employés dans un souci d'efficacité</i>	107
B. UNE GOUVERNANCE DE LA VILLE ÉTAT DE BERLIN QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DU FÉDÉRALISME ALLEMAND.....	109
1. <i>Un régime institutionnel spécifique</i>	109
2. <i>Une compétence de Berlin en matière de police métropolitaine</i>	110
3. <i>Un partage des compétences entre la Ville État de Berlin et les 12 arrondissements</i>	110
4. <i>Une capitale endettée en convalescence et en reconstruction</i>	111

C. UNE COMPARAISON DES STATUTS DE PARIS, BERLIN ET LONDRES QUI ILLUSTRE LES FAIBLESSES DE LA CAPITALE FRANÇAISE.....	111
VI. DIX SCÉNARIOS : DU STATU QUO À LA VRAIE RUPTURE	118
A. LES SCENARIOS INTENABLES FONDÉS SUR LE STATU QUO.....	119
1. <i>Ne rien faire ?</i>	119
2. <i>Faire semblant : la multiplication des organes de concertation</i>	119
B. LES SCÉNARIOS INACCEPTABLES FONDÉS SUR L'AJOUT D'UNE « COUCHE SUPPLÉMENTAIRE »	120
1. <i>L'absence d'ambition : le syndicat mixte</i>	120
2. <i>Le refus d'une ambition commune : les « pétales de la marguerite »</i>	121
3. <i>L'erreur d'appréciation : la communauté d'agglomération</i>	121
4. <i>Le modèle des capitales régionales : la communauté urbaine</i>	121
C. LES SCÉNARIOS FONDÉS SUR LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE « COUCHES »	122
1. <i>Le scénario le plus contesté et le plus contestable : l'annexion par la ville de Paris des communes avoisinantes</i>	122
2. <i>Le scénario le plus efficace et le plus pragmatique : un Grand Paris qui se substitue aux départements de la petite couronne</i>	122
3. <i>Le scénario le plus révolutionnaire : la création d'un « maire du Grand Paris », le maintien des communes et l'émancipation des arrondissements</i>	123
4. <i>Le scénario le plus utopique : un redécoupage des frontières régionales</i>	124
5. <i>Le scénario le plus simple mais le plus improbable : une fusion de la région avec les départements d'Île-de-France</i>	124
VII. UN VRAI PROJET POUR UN ENJEU CAPITAL.....	126
A. LES PRINCIPES : FAIRE DU GRAND PARIS UNE CHANCE POUR TOUS	126
1. <i>Un Grand Paris qui ne peut se financer aux dépens des autres</i>	126
2. <i>Un Grand Paris qui ne doit pas tourner le dos à la grande couronne et à la région</i>	126
3. <i>Un Grand Paris qui doit pouvoir compter sur l'État</i>	126
4. <i>Un Grand Paris qui doit s'appuyer sur les communes</i>	126
5. <i>Un Grand Paris qui devra avoir des compétences limitées</i>	127
6. <i>Un Grand Paris pour assurer la cohésion urbaine et sociale</i>	127
B. LES PROPOSITIONS : ENGAGER LA RÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE	127
<i>Proposition n° 1 : créer en deux étapes un Grand Paris, à travers la fusion des départements de la petite couronne</i>	127
a) <i>Étape n° 1 : un « département du Grand Paris » qui se substitue aux départements de la petite couronne dès 2010</i>	127
b) <i>Étape n° 2 : un Grand Paris qui deviendrait une collectivité sui generis dès 2011</i>	128
<i>Proposition n° 2 : attribuer au Grand Paris des compétences bien identifiées et pas de clause de compétence générale</i>	128
<i>Proposition n° 3 : désigner un Président du Grand Paris au suffrage universel direct</i>	129
<i>Proposition n° 4 : conforter les communes dans leur rôle d'échelon de proximité</i>	129
<i>Proposition n° 5 : créer un « Plan du Grand Paris » pour organiser les transports et contribuer à la construction de logements</i>	129
<i>Proposition n° 6 : instaurer des « opérations d'intérêt métropolitain » (OIM)</i>	130
<i>Proposition n° 7 : créer une agence foncière du Grand Paris</i>	130
<i>Proposition n° 8 : permettre au Grand Paris de devenir un acteur de la politique de la ville</i>	130
<i>Proposition n° 9 : réaffirmer la compétence de la région en matière de transports</i>	131
<i>Proposition n° 10 : étendre les compétences du STIF à l'ensemble des modes de déplacements</i>	131

<i>Proposition n° 11 : représenter le Grand Paris au sein du STIF en lieu et place des départements.....</i>	<i>131</i>
<i>Proposition n° 12 : introduire de la souplesse dans la politique des transports</i>	<i>132</i>
<i>Proposition n° 13 : faire désigner le Président de la RATP conjointement par le gouvernement et le Grand Paris</i>	<i>132</i>
<i>Proposition n° 14 : lancer le projet « Métrophérique ».....</i>	<i>132</i>
<i>Proposition n° 15 : réduire le nombre des zones tarifaires pour les transports publics.....</i>	<i>133</i>
<i>Proposition n° 16 : donner au Grand Paris les moyens d'exercer ses missions.....</i>	<i>133</i>
<i>Proposition n° 17 : taxer les plus-values liées à l'augmentation de la rente foncière</i>	<i>134</i>
<i>Proposition n° 18 : supprimer les EPCI à fiscalité propre dans le périmètre du Grand Paris</i>	<i>134</i>
<i>Proposition n° 19 : préserver les grands syndicats thématiques intercommunaux ou les intégrer dans le Grand Paris avec pragmatisme</i>	<i>134</i>
<i>Proposition n° 20 : créer une agence consacrée au développement économique du Grand Paris</i>	<i>134</i>
<i>Proposition n° 21 : élaborer un Plan de développement économique du Grand Paris</i>	<i>135</i>
<i>Proposition n° 22 : instaurer un contrat de projet Grand Paris/région/État</i>	<i>135</i>
<i>Proposition n° 23 : lancer de grands projets architecturaux structurants</i>	<i>135</i>
<i>Proposition n° 24 : faire du Grand Paris le garant de l'accès numérique à haut débit sur l'ensemble de son territoire</i>	<i>136</i>
<i>Proposition n° 25 : réformer puis intégrer l'EPAD au sein du Grand Paris</i>	<i>136</i>
<i>Proposition n° 26 : étendre les pouvoirs du préfet de police au Grand Paris.....</i>	<i>136</i>
<i>Proposition n° 27 : créer une « police métropolitaine ».....</i>	<i>137</i>
<i>Proposition n° 28 : confier au Grand Paris l'organisation et la gestion du stationnement payant</i>	<i>137</i>
<i>Proposition n° 29 : mettre en place une Académie et un Rectorat du Grand Paris.....</i>	<i>138</i>
<i>Proposition n° 30 : transférer la construction et l'entretien des collèges à la région.....</i>	<i>138</i>

SOMMAIRE DÉTAILLÉ DES ANNEXES ET ANNEXES	143
I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES OU AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	147
II. TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION	150
III. CONTRIBUTION PERSONNELLE DE MME LA SÉNATRICE NICOLE BRICQ.....	160
IV. DÉCLARATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE GRAND PARIS.....	162
V. COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION	167
VI. ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES N° LC 183 (FÉVRIER 2008) : LE STATUT DES CAPITALES	180
VII. PRÉSENTATION SYNOPTIQUE DU STATUT DES PRINCIPALES CAPITALES	210
VIII. RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION AUPRÈS DE L'ENSEMBLE DES MAIRES DE LA PETITE COURONNE.....	221
IX. DONNÉES FINANCIÈRES SUR LE CŒUR DE L'AGGLOMÉRATION.....	229
X. CHRONOLOGIE DES RELATIONS ENTRE PARIS ET LA BANLIEUE DE 1786 À NOS JOURS	239

INTRODUCTION

La région Île-de-France est aujourd'hui encore l'une des plus riches d'Europe et du monde.

Mais dans les milieux économiques, en France et à l'étranger, on la dit en perte de vitesse par manque de dynamisme, de grands projets structurants, faute de lisibilité des politiques d'aménagement du territoire, faute d'interlocuteur politique clairement identifiable.

Aujourd'hui, le « club » des métropoles de taille mondiale est encore très fermé puisqu'il ne compte, selon le délégué à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT) et le directeur de la London Development Authority (LDA) que quatre membres : Londres, New York, Paris et Tokyo. Mais la concurrence entre ces quatre villes est vive pour accueillir les talents, les étudiants, les grands lieux culturels et les sièges sociaux.

Par ailleurs, les candidats pour rejoindre ce « club » sont nombreux, qu'il s'agisse de villes comme Madrid, Milan et Francfort qui occupent déjà des positions sectorielles dominantes en Europe et nourrissent de grandes ambitions, ou de métropoles émergentes comme Berlin, Shanghai, Pékin et Bombay qui ont des objectifs très ambitieux de développement.

Pour atteindre leurs objectifs, ces métropoles ont besoin d'une gouvernance optimale, adaptée à leurs besoins, ce qui peut nécessiter de revenir sur des statuts hérités du passé qui ne sont plus adaptés, tant en termes de fonctionnement que de périmètres.

Ainsi, lorsque Mme Elizabeth Meek, qui occupait les fonctions de « préfet » du Grand Londres, expliquait en janvier dernier à la délégation sénatoriale que « *Londres n'aurait pas obtenu l'organisation des JO de 2012 sans la création du Grand Londres* », il faut comprendre que la défaite de Paris est sans doute aussi le signe d'une crise des institutions de l'agglomération parisienne.

En un mot, Paris perd du terrain et, si rien ne change, Paris perdra la bataille des métropoles du XXI^e siècle.

Mais l'enjeu du « Grand Paris » est aussi national. Alors que la ville Lumière continue à faire l'admiration du monde, un sentiment d'exclusion de plus en plus fort, tant économique que social, est ressenti par beaucoup d'habitants des quartiers construits *ex nihilo* pour pallier la crise du logement de l'après-seconde guerre mondiale.

Que ce soit du fait d'un urbanisme inhumain fait de quartiers repliés sur eux-mêmes où la mixité sociale, alors qu'elle existait dans les années cinquante et soixante, a pratiquement disparu, ou de l'arrivée de populations étrangères dont l'intégration fut et reste difficile dans un contexte de crise du logement et de crise économique, tout concourt aujourd'hui à faire de la

région la plus riche de France et d'Europe un espace sans véritable cohésion urbaine et sociale où cohabitent richesse économique et grande pauvreté.

Dans ce contexte, la métropole parisienne peut-elle conserver son rang mondial ? L'État peut-il courir le risque que sa capitale, au sens large, repose sur un territoire aussi morcelé politiquement que socialement éclaté ?

Deux autres questions très importantes méritent également d'être posées : la première tient à l'efficacité des politiques publiques, la seconde à la démocratie.

Les Franciliens sont-ils globalement satisfaits des résultats obtenus sur les grandes politiques publiques : logement, transports, sécurité, développement économique, politique sociale ? Connaissent-ils les institutions responsables de chacune d'elles et, plus généralement, comprennent-ils le fonctionnement de notre millefeuille institutionnel ?

Ce rapport n'a bien évidemment pas pour but de définir précisément le détail des politiques publiques sectorielles et les projets d'investissement nécessaires pour la région capitale. Il met d'abord en évidence le fait que, sans réforme de la gouvernance, les politiques menées, quelles que soient leurs louables intentions et l'importance des moyens financiers, resteront aussi peu efficaces que par le passé.

Pour chacune de ces politiques, on sent bien intuitivement que c'est parce qu'il n'y a pas de « pilote dans l'avion », ou plutôt parce qu'il y en a trop que, globalement, les résultats de l'action publique sont très en retrait de l'attente des Franciliens.

Par ailleurs, notre système institutionnel est devenu tellement complexe que rares sont les Français qui connaissent tout simplement le nombre de « couches » constituant notre millefeuille à la française. Quant aux compétences des unes et des autres, à l'impossible le simple citoyen ne peut être tenu !

A qui profite cette opacité du système ? Seule la technocratie s'en satisfait et paradoxalement l'État, qui aime tellement les collectivités locales, en a multiplié le nombre pour être certain de les tenir dans sa main. On ne renie pas un passé jacobin aussi facilement.

Les Français votent, d'ailleurs de moins en moins nombreux, sans comprendre le fonctionnement du système, même pour les élections municipales alors que seul le maire échappe encore au brouillard institutionnel.

Affirmer, comme certains, qu'il suffirait que l'État ouvre grand les vannes de la manne publique pour régler les problèmes cruciaux de la région capitale relève soit de l'incantation, soit de l'aveuglement. Les caisses de l'État sont vides, la dette publique abyssale et les financements « innovants » ne sont qu'une manière originale de masquer la grande misère de nos finances publiques.

Par ailleurs, les impôts locaux sont parmi les plus injustes et les Français n'en peuvent plus de voir chaque année, sauf l'année pré électorale bien sûr, augmenter l'addition des taux votés par chacune des couches du millefeuille.

Enfin, en appeler à la solidarité nationale entre collectivités locales pour aider la région la plus riche de France à régler ses problèmes, c'est-à-dire en appeler, en fait, à la solidarité financière de la province, susciterait un tollé ô combien justifié.

Voilà pourquoi il n'y a pas d'autre possibilité que de réformer et donc de simplifier pour être plus efficace en matière de dépense publique.

Voilà pourquoi, parler du « Grand Paris » sans envisager une réforme institutionnelle n'a pas plus de sens que de parler de la réforme de l'État en excluant *a priori* toute modification dans l'organisation de son administration.

La gouvernance en Île-de-France a besoin d'une vraie rupture.

L'idée de créer une collectivité territoriale à statut particulier qui fusionnerait, dans un premier temps, les quatre départements de la petite couronne de l'agglomération parisienne sous le vocable de « Grand Paris », part d'un constat unanimement partagé, même par ceux qui refusent *a priori* toute modification institutionnelle.

Dans ces conditions, l'objectif du présent rapport est triple. Il s'agit, tout d'abord, de dresser un état des lieux de la gouvernance de l'Île-de-France en pointant les difficultés pour chacune des politiques publiques et, notamment, les transports, le logement, le développement économique et la sécurité qui constituent les enjeux les plus immédiats. Il s'agira, ensuite, de présenter l'ensemble des scénarios envisageables pour l'avenir de l'agglomération, sans exclusive ni tabou afin de permettre un choix objectif. **Ce rapport recommandera, enfin, un scénario et une trentaine de propositions à la hauteur de l'ambition fixée par le Président de la République qui visait rien de moins que de retrouver l'audace d'un Paul Delouvrier pour faire de Paris une des capitales mondiales du XXI^e siècle.**

Le débat qui s'ouvre aujourd'hui ne peut pas et ne doit pas se résumer à une querelle de pouvoir en vue des prochaines échéances électorales. Il en va de la crédibilité des collectivités territoriales et de leur capacité à se réformer.

Un échec du projet de création d'une collectivité territoriale du Grand Paris ne profiterait qu'aux tentations « recentralisatrices », voilà pourquoi la réforme que l'Observatoire de la décentralisation du Sénat appelle de ses vœux doit dépasser les clivages politiques au service d'une seule ambition : donner à la métropole les moyens de conserver son rayonnement mondial et de retrouver sa cohésion économique, sociale et urbaine.

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, l'Observatoire de la décentralisation a conduit des déplacements à Londres, les 31 janvier et 1^{er} février 2008, et à Berlin, les 13 et 14 février 2008. Il a sollicité le ministère des Affaires étrangères afin d'obtenir des éléments sur le statut de plusieurs capitales (Amsterdam, Berlin, Bruxelles, Londres, Madrid, New York, Rome, Shanghai, Tokyo et Varsovie). Il a également demandé des données financières à la direction générale des impôts (DGI) du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, et à la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales. Enfin, l'Observatoire de la décentralisation a commandé une étude de législation comparée aux services du Sénat.

Le rapporteur tient à remercier les différentes instances sollicitées pour leur précieux concours et, notamment, les membres du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation. L'ensemble des enseignements ainsi dégagés est présenté en annexe du présent rapport.

Récapitulatif des 30 propositions du rapport¹

1. Créer en deux étapes un Grand Paris à travers la fusion des départements de la petite couronne
 - a) 1^{ère} étape : dès 2010, loi portant fusion des départements de la petite couronne (75, 92, 93, 94)
 - b) 2^{ème} étape : en 2011, nouvelle loi créant une collectivité territoriale au statut *sui generis* et redistribuant les compétences
2. Attribuer au Grand Paris des compétences bien identifiées et pas de clause de compétence générale
3. Désigner un Président du Grand Paris au suffrage universel direct
4. Conforter les communes dans leur rôle d'échelon de proximité
5. Créer un « Plan du Grand Paris » pour organiser les transports et contribuer à la construction de logements
6. Instaurer des « opérations d'intérêt métropolitain » (OIM)
7. Créer une agence foncière du Grand Paris
8. Permettre au Grand Paris de devenir un acteur de la politique de la ville
9. Réaffirmer la compétence de la région en matière de transports
10. Étendre les compétences du STIF à l'ensemble des modes de déplacements
11. Représenter le Grand Paris au sein du STIF en lieu et place des départements
12. Introduire de la souplesse dans la politique des transports
13. Faire désigner le Président de la RATP conjointement par le gouvernement et le Grand Paris
14. Lancer le projet « Métrophérique »
15. Réduire le nombre de zones tarifaires pour les transports publics
16. Donner au Grand Paris les moyens d'exercer ses missions
17. Taxer les plus-values liées à l'augmentation de la rente foncière
18. Supprimer les EPCI à fiscalité propre dans le périmètre du Grand Paris
19. Préserver les grands syndicats thématiques intercommunaux ou les intégrer dans le Grand Paris avec pragmatisme
20. Créer une agence consacrée au développement économique du Grand Paris
21. Élaborer un Plan de développement économique du Grand Paris
22. Instaurer un contrat de projet Grand Paris/région/État
23. Lancer de grands projets architecturaux structurants
24. Faire du Grand Paris le garant de l'accès numérique à haut débit sur l'ensemble de son territoire
25. Réformer puis intégrer l'EPAD au sein du Grand Paris
26. Étendre les pouvoirs du préfet de police au Grand Paris
27. Créer une « police métropolitaine »
28. Confier au Grand Paris l'organisation et la gestion du stationnement payant
29. Mettre en place une Académie et un Rectorat du Grand Paris
30. Transférer la construction et l'entretien des collèges à la région

¹ Les propositions du rapport sont développées dans la dernière partie p. 126.

I. UNE AMBITION DU GRAND PARIS À RETROUVER

Le débat sur le Grand Paris n'est pas nouveau mais force est de constater qu'il n'était plus d'actualité depuis une trentaine d'années. Auparavant, au cours des deux derniers siècles, la réflexion et l'action ont été intenses pour adapter la capitale française aux besoins du temps. Sous le Second Empire, tout d'abord, grâce à l'action du Baron Haussmann, dans l'entre-deux guerres ensuite avec la création, le 15 mars 1928, sous l'impulsion d'André Morizet, du Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (CSOARP) et, enfin, avec la création, par la loi du 2 août 1961, du District de la région de Paris avec à sa tête un délégué général, Paul Delouvrier, placé sous l'autorité directe du Premier ministre. C'est l'action de ces trois « pères fondateurs » du Grand Paris qu'il s'agit aujourd'hui de prolonger avec un projet adapté à notre temps et aux enjeux de la mondialisation, ce qui nécessite de bien comprendre l'histoire de la capitale.

Rouvrir le débat de la gouvernance de l'agglomération parisienne, c'est d'abord revenir sur l'histoire longue et complexe de ce territoire particulier. Depuis quelques années, un nouveau regard est porté par les historiens sur les rapports entre Paris et sa banlieue qui a eu pour effet de remettre en cause des visions souvent caricaturales. C'est ainsi que s'est tenu au Sénat récemment un colloque¹ qui a mis en évidence l'invention depuis la Révolution française d'une dynamique d'agglomération urbaine et de collaboration institutionnelle.

Comme le souligne Annie Fourcaut, cette histoire est « *à la fois mal connue, rebattue et encombrée de représentations – la banlieue-paillasson, l'arrogance de la ville lumière, la ceinture noire puis rouge, etc. – comprises hors de leur contexte et inlassablement répétées. Les configurations anciennes de l'agglomération, ne serait-ce que l'existence du département de la Seine, ou l'absence d'un maire élu à Paris jusqu'en 1977, sont souvent oubliées* »².

En réalité, si l'histoire a effectivement donné à la banlieue l'occasion de nourrir des craintes vis-à-vis d'un certain « impérialisme » de la capitale, l'expérience montre que cette relation a été aussi bénéfique pour les communes voisines de la capitale.

Pour apprécier cette dichotomie, il suffit de rappeler que, certes, l'intégration en 1860 des communes du premier cercle suburbain dans les nouveaux arrondissements parisiens a été assimilée à l'expression de la domination multiséculaire de la capitale sur ses marges. Pour autant, cette intégration a aussi permis d'étendre à ces territoires les réseaux de

¹ « *Aux origines de la gouvernance métropolitaine : Les banlieues ou l'invention de nouvelles politiques publiques* », journée d'études organisée au Sénat le 3 décembre 2007 par le Centre d'histoire sociale de l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne.

² « *Les relations entre Paris et les banlieues, une histoire en chantier* » par Annie Fourcaut, préface à l'ouvrage « *Paris/Banlieues : conflits et solidarités* », éditions Creaphis 2007, p. 10.

commodités dont ils étaient dépourvus. Elle a aussi ouvert une nouvelle perspective de collaboration à l'échelle de l'agglomération parisienne autour, notamment, de la puissante préfecture de la Seine et de l'influent conseil général du département le plus riche de France.

La véritable rupture intervient dans les années 1960 avec l'application d'un nouveau découpage de la région parisienne en huit départements distincts pour répondre à la poussée démographique et aux nouveaux impératifs administratifs. Ce mouvement sans précédent d'urbanisation et de gouvernance régionale innovante a contribué à désolidariser les destinées de la ville de Paris et des communes environnantes au profit de nouveaux espaces de décisions : la région, les départements puis les communautés de communes et d'agglomération.

A. UNE RELATION ENTRE PARIS ET SA BANLIEUE CARACTÉRISÉE PAR L'INTERDÉPENDANCE

1. La question délicate des frontières de Paris

Comme le souligne l'historienne Annie Fourcaut « *écrire l'histoire croisée de Paris et des banlieues à l'époque contemporaine passe d'abord par l'inventaire des barrières matérielles et administratives dressées entre ces deux entités* »¹. Car « *la question de la rémanence des limites mentales et administratives qui subsistent après la disparition des éléments matériels qui les ont fait naître est ici une question centrale avec celle des logiques qui, historiquement, ont conduit Paris à s'étendre ou bien à s'enfermer* ».

La première frontière de l'époque moderne est le mur des Fermiers généraux. Cette enceinte fiscale est une initiative de la Ferme générale et non de la Monarchie, à visée plus fiscale qu'urbanistique. La construction du mur débute en 1784 et s'achève en 1790. La capitale est ainsi entourée d'une enceinte de 33 kilomètres composée d'un mur de trois à quatre mètres de hauteur percé de portes aux principaux passages des voies. Ce mur d'octroi pour le prélèvement des taxes à l'entrée de Paris est ponctué de bureaux d'octroi. L'octroi est supprimé en 1791 par l'Assemblée constituante, mais rétabli en 1798 et l'enceinte sert de limites à la capitale jusqu'en 1860. Ce mur est vécu comme une césure qui coupe la ville de sa banlieue, il limite les points de contacts et a tendance à discriminer les territoires.

Une deuxième frontière est constituée par les fortifications élevées de 1840 à 1846 à une époque où les autres capitales commençaient, déjà, à s'ouvrir. Leur construction suscite un nouveau traumatisme dans les communes périphériques dont le territoire est soit amputé, soit enfermé par le mur d'enceinte. L'enceinte, d'une largeur moyenne de 128 mètres, est formée d'une route de desserte, d'un mur avec courtines et bastions, percé de

¹ « *Les relations entre Paris et les banlieues, une histoire en chantier* » par Annie Fourcaut, préface à l'ouvrage « *Paris/Banlieues : conflits et solidarités* », éditions Creaphis 2007, p. 14.

cinquante-deux portes, et précédé par un fossé et un glacis. A l'extérieur, une zone de 250 mètres est grevée de servitudes tandis que plus loin est établie une couronne de seize forts extérieurs.

Cette construction est jugée anachronique dès son édification mais elle va marquer pendant plus d'un siècle et demi le partage entre Paris et sa banlieue tandis que se pose la question de l'avenir de la « petite banlieue », c'est-à-dire les communes et les morceaux de communes compris entre Paris et l'enceinte Thiers.

C'est ainsi que l'annexion de 1859-1860 a longtemps été considérée comme « une fatalité naturelle et inéluctable » selon l'expression de l'historienne Annie Fourcaut. Envisagée dès la Monarchie de Juillet, elle est retardée afin de maintenir une zone non soumise à l'octroi, une sorte de « zone franche » où vivent les plus pauvres. Après un long débat, la loi sur l'extension des limites de Paris du 16 juin 1859 est adoptée afin, notamment, de lutter contre le dépeuplement de Paris et de réunir dans une même entité administrative les lieux de vie et de travail.

La loi du 16 juin 1859

L'article premier de la loi du 16 juin 1859 annexe à Paris les territoires situés « jusqu'au pied de l'enceinte fortifiée. En conséquence, les communes de Passy, Auteuil, Batignolles-Montceaux, Montmartre, La Chapelle, La Villette, Belleville, Charonne, Bercy, Vaugirard et Grenelle sont supprimées ».

La loi poursuit en décidant l'annexion des « territoires, ou portions de territoire de ces communes, des communes de Neuilly, Clichy, Saint-Ouen, Aubervilliers, Pantin, Le Pré-Saint-Gervais, Saint-Mandé, Bagnolet, Ivry, Gentilly, Montrouge, Vanves et Issy, compris dans les limites fixées par le paragraphe premier ».

Les parties des anciennes communes situées hors des fortifications sont réparties par la loi comme suit :

- « celles provenant d'Auteuil et de Passy, à la commune de Boulogne » ;
- « celle provenant de Batignolles-Monceau, à la commune de Clichy » ;
- « celle provenant de Montmartre, à la commune de Saint-Ouen » ;
- « celle provenant de La Chapelle, partie à la commune de Saint-Ouen, partie à la commune de Saint-Denis, et partie à la commune d'Aubervilliers » ;
- « celle provenant de Charonne, partie à la commune de Montreuil, partie à la commune de Bagnolet » ;
- « celle provenant de Bercy, à la commune de Charenton-le-Pont ».

Alors que l'annexion est décidée de manière autoritaire, elle se traduit néanmoins par des améliorations notables pour les territoires concernés qui bénéficient de la diffusion du gaz, de la distribution de l'eau et de l'extension progressive des trottoirs et de l'éclairage public.

La dernière étape qui marque la délimitation des frontières modernes de Paris est constituée par la décision du déclassement des fortifications qui ont montré leur inutilité lors de la guerre de 1870.

La loi du 19 avril 1919 prévoit le déclassement et la démolition des fortifications ainsi que l'annexion à Paris de la zone *non aedificandi*. La ville de Paris édifiera sur ces terrains environ 40 000 logements HBM par le biais d'un office public et de sociétés d'économie mixte. Ces immeubles de brique rose ou ocre construits en îlots ouverts accueillent 120 000 personnes tout autour de Paris et sont coupés par quelques emprises extraordinaires comme la cité internationale universitaire, le parc des expositions et le terrain d'aviation d'Issy-les-Moulineaux. Par ailleurs, l'archevêché de Paris obtient la possibilité de construire six lieux de culte sur ces nouveaux terrains.

C'est l'« État français » qui obtiendra l'expropriation des « zoniers » qui s'étaient installés de manière illégale dans la zone *non aedificandi* et qui imaginera de dédier ces terrains à l'édification d'une nouvelle rocade autoroutière doublant les boulevards des maréchaux. La décision de construire le boulevard périphérique est prise en 1953 et l'ouvrage est achevé en 1973.

2. Le contentieux de la banlieue à l'encontre de Paris

Outre les empiètements successifs de Paris sur le territoire de ses voisines, les relations entre Paris et sa banlieue ont été marquées par l'exportation des problèmes de la capitale qu'il s'agisse des eaux usées, des cimetières et des mendiants.

Pour résoudre le problème des eaux usées dans les quartiers de l'Est, la ville de Paris s'approprie en 1817 une trentaine d'hectares sur le domaine de la forêt de Bondy, sur le territoire des communes de Bondy et d'Aulnay qui seront transformées en dépotoir municipal et accueilleront une partie des vidanges de la capitale. Les nuisances liées à ce que l'on désigne comme « la voirie de Bondy » provoquent un mécontentement croissant de la population riveraine à mesure que les villages se transforment au cours du XIX^e siècle en communes résidentielles. En 1867, vingt-huit communes protestent contre cette installation alors que sont mis en évidence les risques pour la santé et les conséquences sur l'environnement. La voirie de l'Est, comme on l'appelle en 1882, ne sera démantelée qu'en 1900.

Le sort des égouts constitue une autre source de mécontentement des habitants de la banlieue. Afin de résoudre les problèmes de saturation des collecteurs qui se rejettent en Seine, un nouveau procédé est mis en œuvre sous le Second Empire qui recourt à la technique de l'épandage. Un premier champ d'épandage est créé dans la plaine de Gennevilliers, un second à Achères et un troisième à Méry-sur-Oise. L'épandage créera un débat dans les communes de banlieue sur la question des risques sanitaires et développera les craintes relatives aux inondations.

La question des cimetières parisiens sera un autre motif de mécontentement des habitants de la banlieue. Alors que la saturation des treize cimetières parisiens est patente dans les années 1860, la préfecture de la Seine se trouve obligée d'envisager une délocalisation des cimetières en banlieue. Elle parvient ainsi à agrandir de dix hectares le cimetière parisien de Clichy-Les Batignolles en 1883, celui d'Ivry de vingt-et-un hectares et celui de Saint-Ouen de vingt-trois hectares. Ces emprises s'étendent encore en 1884 avec la création sur cent sept hectares du cimetière parisien de Pantin. Toutes les communes concernées protestent contre ces extensions qui menacent leur développement. Mais cela n'empêche pas la préfecture de poursuivre sa politique à Bagneux où est créée, en 1883, une vaste nécropole de soixante-deux hectares qui couvre 13 % de la superficie communale et à Thiais où est créé, dans les années 1920, un vaste cimetière de cent deux hectares.

Outre ses égouts et ses morts, Paris a aussi pris l'habitude d'exporter ses pauvres en banlieue. C'est ainsi que le transfert du dépôt de mendicité de Saint-Denis à Nanterre en 1868 suscite une vive hostilité de la part des élus concernés. Ce dépôt, qui sert à la fois de casernement pour femmes et d'asile pour vieillards et indigents, est inauguré en 1887 et occupe une surface de plus de douze hectares.

3. Une interdépendance mutuellement bénéfique

Si l'exportation des nuisances de Paris en banlieue est donc bien une réalité, les historiens mettent aussi en lumière les aspects bénéfiques de cette relation d'interdépendance pour les communes avoisinantes. C'est ainsi l'épandage des eaux de Paris qui garantit la prospérité des économies maraîchères, notamment à Achères et dans la plaine de Méry-Pierrelaye. De même, le développement des industries en banlieue est largement la conséquence d'une politique volontariste de délocalisation des industries hors de Paris initiée par un décret de 1810 et une ordonnance de 1815.

Un même espace prend ainsi forme qui est marqué par la mobilité des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail. La solidarité entre les territoires s'exprimera lors des grandes inondations de janvier 1910 qui frappent sans distinction la capitale et sa banlieue et paralysent en quelques heures l'ensemble des réseaux d'électricité, d'eau, de communication téléphonique et de transports collectifs. Cet événement accélère la prise de conscience de l'interdépendance et la nécessité d'une action commune au niveau du conseil général de la Seine afin d'élever des digues et de concevoir des barrages de rétention d'eau en amont des cours d'eau.

B. UN PROJET DE GRAND PARIS ANCIEN MAIS JAMAIS RÉALISÉ

L'histoire des institutions parisiennes est marquée, depuis leur origine, par la volonté du pouvoir central de limiter l'autonomie de la capitale. L'expérience des insurrections parisiennes ne fera que conforter la conviction des autorités qu'il convient de réserver un sort à part à la ville de Paris qui est aussi le siège des institutions. C'est pourquoi la ville comme le conseil général sont placés sous une double tutelle du préfet de police et du préfet de la Seine.

1. L'histoire des institutions parisiennes

A l'origine, le décret du 13 janvier 1790 définit un département de Paris délimité par un rayon de trois lieues autour de Notre-Dame et entièrement entouré du département de Seine-et-Oise. Il fut divisé en 1794 en deux districts de Saint-Denis et de Bourg-la-Reine et prit le nom de département de la Seine.

Les relations administratives entre Paris et la banlieue sont vécues par les communes avoisinantes sous l'angle de la tutelle étroite exercée par la direction des Affaires départementales de la préfecture de la Seine composée en particulier d'une sous-direction des communes. La gouvernance de la région parisienne repose dès lors sur quatre autorités : la préfecture de la Seine, la préfecture de police, le conseil municipal de Paris et le conseil général de la Seine composés d'élus parisiens et d'élus banlieusards toujours minoritaires.

Dans les faits, il apparaît que la gouvernance de l'agglomération parisienne doit beaucoup aux élus locaux qui ont su se regrouper dans des associations. C'est ainsi qu'est créée en 1924 l'Union amicale des maires de la Seine. Les élus de banlieue se convertissent à une logique intercommunale précoce qui est à l'origine d'une solidarité « transinstitutionnelle ». Ce mouvement se fait à travers l'affirmation des « mairies triomphantes » et donc du fait communal mais aussi à travers la mise en place de syndicats intercommunaux des communes de Seine-banlieue chargés de l'octroi, du personnel municipal, du gaz, des pompes funèbres. Comme le souligne l'historienne Annie Fourcaut, « *la Seine-banlieue fonctionne comme un système urbain, créé par l'urbanisation, l'industrialisation, les réseaux et surtout le volontarisme en matière urbaine des maires et du personnel communal* »¹.

Dans ces conditions, les historiens estiment que la représentation classique des rapports entre l'État et les communes ne peut être pensée à travers le prisme du jacobinisme. La tutelle de la préfecture de la Seine

¹ « *Les relations entre Paris et les banlieues, une histoire en chantier* » par Annie Fourcaut, préface à l'ouvrage « *Paris/Banlieues : conflits et solidarités* », éditions Creaphis 2007, p. 28.

apparaît davantage comme un partenariat négocié, l'État ayant toujours su déléguer. Au quotidien, le primat de l'administration semble s'imposer sur un clivage partisan grâce à l'action conjointe des maires, des élus au conseil général de la Seine et aux administrateurs de la préfecture.

2. Le débat sur le Grand Paris

La question des frontières de Paris ne s'éteint pas avec l'annexion de 1860 ni avec les nouvelles annexions autorisées par le décret du 27 juillet 1930 concernant les territoires « zoniers » de Levallois-Perret, Clichy, Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Bagnole et Montreuil. De nombreux élus ont pris conscience du caractère contingent de ces modifications de périmètre et ont proposé de réfléchir à la taille optimale de l'agglomération dans une perspective de planification régionale.

L'idée de créer un Grand Paris ne date pas de la période de l'Occupation, comme on le lit parfois. Elle remonte au moins au début du XX^e siècle lorsque se développe la banlieue avec son cortège de problèmes urbains et prend forme sous la plume de responsables de gauche qui dénoncent l'égoïsme des arrondissements parisiens. C'est en particulier le cas d'Henri Sellier qui rédige en 1914 un rapport intitulé « Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine » dans lequel il dénonce l'imprévoyance administrative et l'anarchie qui ont favorisé les maux que connaît la banlieue (surpeuplement, insalubrité, insuffisance des transports...). En 1920, Albert Thomas, ancien ministre de l'Armement et surtout maire de Champigny de 1912 à 1919, rédige une préface au rapport d'Henri Sellier dans laquelle il se prononce pour l'institution d'un conseil général qui place l'intérêt commun au cœur de son action.

Extraits de la préface d'Albert Thomas au rapport d'Henri Sellier de 1915
publié dans la collection « Les documents du socialisme »

(...) Dans une immense agglomération comme celle de la Seine, il faut que toutes les compétences soient utilisées chacune à leur place. Il faut une grande administration centrale pour tout le département. Il faut, dans chaque coin, l'utilisation intelligente des bonnes volontés et des dévouements.

Henri Sellier a décrit dans ses grandes lignes l'organisation nouvelle qui doit être instituée : un conseil général élu par un mode de scrutin qui place les problèmes généraux au premier plan des préoccupations de l'Assemblée, qui abolisse l'esprit de canton ou d'arrondissement, qui gère à la fois les services communaux de la ville de Paris et des communes suburbaines, qui englobe en un mot le conseil municipal, le conseil général et, dans une certaine mesure, les conseils municipaux des Communes.

A côté, soit dans ces Communes de banlieue, soit dans les arrondissements de Paris, des conseils et des commissions élus auront des attributions strictement limitées aux questions locales.

Le système est simple. Il est dicté par les nécessités économiques et sociales. Il ne s'agit plus de réclamer, selon une formule surannée, l'autonomie municipale de Paris ou le régime de droit commun pour Paris et sa banlieue. Une situation exceptionnelle exige une organisation exceptionnelle. Mais sa conception ne peut être inspirée par ces scrupules politiques, par cette peur de la grande cité révolutionnaire qui faisait créer naguère pour Paris un régime d'exception. Elle doit être inspirée seulement par la nécessité d'une bonne organisation administrative. (...)

Une attention toute particulière mérite d'être accordée aux travaux d'André Morizet qui fut maire SFIO de Boulogne de 1919 à sa mort en 1942, conseiller général puis sénateur de la Seine. Il réhabilite Haussmann à gauche en le décrivant, dans une biographie qu'il lui consacre, comme l'homme du changement d'échelle. Il remet au Président du Conseil Léon Blum le 10 juillet 1936 un rapport signé avec Henri Sellier sur la réforme administrative du Grand Paris, qui serait constitué des quatre-vingts communes de la Seine et des vingt arrondissements, et qui disposerait dès lors des prérogatives de droit commun. Ces propositions n'aboutiront pas même si André Morizet sera nommé Président du CSOARP.

La question des grandes agglomérations vue par Henri Sellier, Président SFIO du Conseil de la Seine¹

« En général, le problème se pose de la façon suivante :

A l'origine il y a identité entre l'agglomération urbaine et l'unité administrative. Cette unité, ville ou commune, contient, dans les limites de son territoire, l'ensemble de la population agglomérée ou éparse, procédant de la même vie économique et sociale urbaine, et ayant une solidarité complète d'intérêts.

Le phénomène de la concentration urbaine intervenant, l'agglomération initiale reçoit progressivement un afflux de population tel que celle-ci est appelée à s'établir en dehors des limites administratives de la ville ou commune.

Une partie de la population doit, en continuant à participer d'une activité économique et d'une vie urbaine uniques, être répartie sur le territoire d'unités administratives différentes, n'ayant entre elles aucun lien étroit.

¹ Extraits d'une communication d'Henri Sellier dans « Les sciences administratives, revue de l'Union internationale des villes », n° 3-4, 1925.

Ce phénomène est encore accentué au fur et à mesure que le développement et le perfectionnement des transports urbains facilitent l'exode vers la périphérie.

L'agglomération parisienne, pour prendre cet exemple, comporte un noyau central : Commune de Paris, avec 3 millions d'habitants et, pour ne prendre que la partie de cette agglomération qui est comprise dans les limites du district (département de la Seine), 1 million $\frac{1}{2}$ d'habitants qui sont répartis entre 79 communes indépendantes à la fois de la ville de Paris et les unes des autres.

Or il est, au point de vue sociologique et économique, impossible de différencier les habitants de telle ou telle partie de l'agglomération. Les limites communales résultant de vieilles traditions historiques ont topographiquement complètement disparu, les communes s'interpénètrent les unes les autres, les populations ont les mêmes besoins administratifs et les mêmes préoccupations économiques et sociales, et cependant chaque commune étant administrativement indépendante, le problème se pose de savoir comment vont être organisés les services communs, comment les communes peuvent être appelées à collaborer en quartier commercial ou industriel, en centre de résidence bourgeois, en agrégat de populations ouvrières ou miséreuses.

Les ressources produites par l'activité économique de l'agglomération, et qui servent de base aux impositions locales, se trouvent parfois concentrées dans certaines communes, alors que les charges qu'entraîne, tant du point de vue des services d'hygiène que de ceux d'assistance et d'enseignement, l'afflux sur un territoire déterminé de « Lumpen Proletariat » ou même de populations ouvrières de conditions modestes, sont supportées par les communes qui n'ont pas la possibilité de trouver dans leurs limites administratives les ressources nécessaires pour les compenser. (...) »

Dès lors, ce sont plutôt les opinions hostiles au développement et à l'organisation de l'agglomération parisienne qui auront droit de citer dans la lignée des thèses régionalistes de Jean-François Gravier qui publie en 1947 « Paris et le désert français ». Les effets de cette « idéologie anti-parisienne » sont considérables puisqu'elle justifie une planification malthusienne et une volonté d'affaiblissement de la capitale qui dominera pendant un demi-siècle.

Les méfaits de cette politique sont en particulier dénoncés par Alain Griotteray en 1962 dans un ouvrage intitulé « L'État contre Paris » dans lequel il explique l'erreur d'analyse du « graviérisme », dénonce les retards de développement de la capitale et souhaite notamment qu'elle retrouve un maire. Il faut attendre 1961 et la mise en place du « District de Paris » pour voir se développer une vision stratégique de l'avenir de la région parisienne et une réflexion sur le pouvoir d'agglomération. Des politiques ambitieuses sont alors mises en place notamment en matière de transports (RER, autoroutes) et de création des villes nouvelles de Cergy-Pontoise, de Marne-la-Vallée, de Saint-Quentin

3. Les effets pervers de la réforme de 1964

La réforme de l'administration départementale de 1964 trouve sans doute son origine dans le conflit latent dès 1959 entre le gouvernement et les élus du conseil général de la Seine à propos du rôle du District qui apparaît concurrent de l'assemblée départementale. Les élus du département font échouer cette tentative d'innovation institutionnelle en refusant de siéger dans cette nouvelle instance et précipitent l'annonce d'une réforme plus vaste en 1963 qui prévoit de supprimer le département de la Seine et celui de la Seine-et-Oise en redécoupant complètement les départements.

Cette annonce provoque une vive réaction chez les élus et notamment de la part du Président du conseil général de la Seine, Georges Dardel, qui est aussi le secrétaire général de l'Union des maires de la Seine et le maire SFIO de Puteaux. La réforme est rejetée par cent quinze des cent seize votants qui se prononcent sur le texte tandis que les vingt-sept élus UNR ne prennent pas part au vote. Certains élus gaullistes comme le député André Fanton s'opposent à la réforme au motif qu'elle donnerait au Parti communiste le contrôle sur la future Seine-Saint-Denis et peut-être sur le futur Val-de-Marne. D'autres élus derrière Alain Griotteray dénoncent les conséquences de la réforme sur les finances de la collectivité locale et sur son développement économique.

En tous les cas, les arguments avancés sur le thème de la sous-administration du département de la Seine ne convainquent pas étant donné qu'il s'agit du département le mieux desservi en équipements et en services publics. **Ce qui inquiète tout particulièrement, c'est la fin du système de solidarité financière qui a uni la capitale à sa proche banlieue depuis le début du XX^e siècle.** La réforme, rejetée par le Sénat le 24 juin 1964, est finalement votée par l'Assemblée nationale le 29 juin 1964. Elle a pour conséquence, en morcelant le puissant département de la Seine, de renforcer l'autorité régionale du District sans remettre en cause la subordination de la ville de Paris à la double tutelle du préfet de Paris et du préfet de Police.

Le District s'avéra utile pour mettre en œuvre, sous l'autorité de Paul Delouvrier, le SDAU de 1965 qui prévoit de nouveaux axes directeurs et la création des villes nouvelles. Pour autant, il ne met pas un terme à la polémique sur la réforme de 1964. Roland Drago s'interroge ainsi dès 1967 sur le bien-fondé de la politique de départementalisation en estimant qu'elle risque de provoquer une « véritable balkanisation de cette région » et un « égoïsme départemental relevant d'une certaine autarcie ». Il met l'accent sur le paradoxe qui a consisté à créer huit nouveaux départements à l'heure de la régionalisation avec pour conséquence un plus grand morcellement du pouvoir local. On le voit, dès la fin des années 1960, de nombreux élus et observateurs regrettaient le département de la Seine et ses 81 villes qui permettaient de constituer une entité politique où les péréquations financières, techniques et administratives avaient forgé des solidarités et une communauté d'intérêts.

Aujourd'hui, la situation de la gouvernance de l'agglomération est dans une impasse puisque la décentralisation a eu pour effet de favoriser l'esprit de clocher de chacun des conseils généraux et du conseil régional en lieu et place du pilotage stratégique établi par l'État à travers le District. Avec la désindustrialisation de l'agglomération et l'évolution sociologique et démographique, l'émergence de problèmes de la ville a mis en évidence le besoin de solidarité et de centralité au niveau de l'agglomération.

II. UNE MÉTROPOLISATION DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE À ACCOMPAGNER

Si le débat sur le Grand Paris redevient aujourd'hui d'actualité, c'est d'abord parce que l'agglomération a changé depuis quelques décennies et que la concurrence internationale pose comme jamais la question de la pertinence de la gouvernance de l'agglomération. Face aux enjeux, et notamment à la nécessité de prévoir de nouveaux investissements conséquents, il devient essentiel de bien mesurer les changements en cours et d'en apprécier ensuite les conséquences en termes de gouvernance.

A. UNE MÉTROPOLISATION QUI CONCERNE TOUTES LES GRANDES VILLES

1. Une métropolisation en marche

Le débat sur la métropolisation de notre tissu urbain est devenu d'autant plus d'actualité qu'il s'inscrit maintenant dans une perspective de développement durable. L'étalement urbain consomme beaucoup d'espaces mais aussi de grandes quantités d'énergie et de CO₂. Dans ces conditions, la ville redevient « à la mode ». En parallèle, la métropolisation est aussi devenue une dimension de la globalisation puisqu'elle se situe au carrefour des logiques locales, nationales et mondiales à travers les flux d'échanges qu'elle suscite. Lieu par excellence de la création des richesses, la métropole concentre aussi les problématiques d'exclusion. Il est donc normal qu'elle concentre aujourd'hui toutes les attentions.

Dans cette perspective, le Président de la République et le Premier ministre ont confié une mission à Dominique Perben qui a donné lieu à un rapport¹ publié en janvier 2008. Dans ce document, le député du Rhône décrit le caractère inéluctable du processus de métropolisation qui est d'abord, selon lui, le résultat de la globalisation. La métropolisation polarise les activités à forte valeur ajoutée vers les grands centres urbains, elle détermine les investissements des entreprises et leur fournit les ressources humaines et technologiques qu'elles recherchent. Par ailleurs, les métropoles permettent de maximiser les effets des nouvelles technologies qui sont à la base du fonctionnement en réseau.

Les freins à la métropolisation sont constitués en particulier par les capacités d'échanges et de transports entre les territoires internes à la métropole. Un réseau de transport déficient favorise, en effet, l'utilisation d'un véhicule individuel et ainsi l'étalement urbain. Par ailleurs, les métropoles attractives sont celles qui se trouvent placées au cœur d'un réseau d'infrastructures multiples où se connectent les divers réseaux et qui

¹ « Imaginer les métropoles d'avenir », rapport de M. Dominique Perben, janvier 2008.

permettent une accessibilité rapide aux autres métropoles françaises et étrangères.

Dans ces conditions, Dominique Perben identifie trois objectifs pour les villes qui souhaitent atteindre le statut de métropole :

- **obtenir la taille critique** qui permet d'atteindre les seuils critiques permettant le développement d'infrastructures lourdes et de services performants (administratifs, universitaires, culturels...) qui contribueront eux-mêmes au socle d'une nouvelle image urbaine ;

- **installer des fonctions métropolitaines supérieures ou d'exception** sachant que la condition du succès repose sur la mise en œuvre d'investissements majeurs ;

- **élargir leur territoire** en s'appuyant sur des aires de métropolisation plus larges permettant l'évolution des fonctions de centre-ville et la mutation de la périphérie.

Ainsi, l'ancien ministre de l'Équipement estime que « *la métropole est le résultat d'une stratégie où la ville, plutôt qu'exercer un véritable choix de développement et de mutation, accompagne et accélère un processus socio-économique existant* ».

Compte tenu de ce constat, Dominique Perben estime que trois échelles métropolitaines s'observent :

- les métropoles mondiales (Paris et Londres en Europe) dont le sort est lié à la globalisation et à l'internationalisation de l'économie ;

- les métropoles continentales de type « européen » qui ne disposent pas de la totalité des fonctions de métropolisation mondiale (Bruxelles, Amsterdam, Barcelone, Milan, Stockholm...) ;

- les métropoles régionales dont l'attractivité dépasse leurs limites administratives mais qui ne peuvent pas prétendre à ce jour à une fonction d'entraînement mondial ni même européen.

Si la métropolisation est devenue une question politique, c'est d'abord parce qu'elle structure l'évolution de nos sociétés. L'étalement urbain incontrôlé autour des métropoles est ainsi consommateur d'espace et générateur de congestion urbaine, de nuisances (pollution et bruit) et de coûts supplémentaires pour les services publics et les réseaux (collecte des déchets, assainissement, ramassage scolaire...).

Les différents aspects du processus de métropolisation¹

La métropolisation est le fruit d'une démarche volontariste qui s'appuie sur des dynamiques et des projets. Les leviers de cette dynamique sont constitués par :

- les effets de seuil quantitatifs (infrastructures et équipements lourds) et quantitatifs (universités, recherche, culture...)
- la notion d'excellence : une métropole investit dans la qualité de ses services, de l'urbanisme, de l'offre culturelle ;
- une nouvelle image urbaine reposant sur l'utilisation de symboles forts ;
- l'accessibilité à travers les nœuds de transports aérien, ferroviaire et routier ;
- l'exercice de fonctions d'exception qui placent la ville dans le réseau des métropoles internationales ;
- la capacité événementielle à attirer de grandes manifestations et à fédérer des évènements ;
- la mise en place d'une structure spatiale et la création d'une aire de métropolisation. Le changement d'échelle de la ville est la condition de sa métropolisation ;
- l'émergence d'un pouvoir métropolitain formel ou informel, traduction d'un consensus nécessaire au démarrage du processus de métropolisation et à sa gestion ;
- les dynamiques qui reposent sur un partenariat public-privé entre tous les acteurs métropolitains et sur un développement multifonction sortant du schéma d'une activité dominante et privilégiant la diversification ;
- enfin, la gestion de la métropolisation dans le temps ; celle-ci est un mouvement qui doit être accompagné et guidé par des schémas évolutifs permettant de gérer le développement et la croissance.

2. Le retard de la métropolisation française

Lorsque l'on compare les grandes villes françaises à leurs consœurs européennes ou internationales, force est de constater que les grandes villes françaises, hors Paris, n'ont pas le poids démographique de leurs homologues. On observe, en particulier, l'absence de grandes agglomérations de plus de deux millions d'habitants. Cette situation trouve son origine à la fois dans la prédominance historique de Paris mais aussi dans l'importance du fait rural sur notre territoire.

De nos jours, on estime que la France a une densité de population moyenne. Elle dispose d'un ensemble de villes nombreuses (30 agglomérations de plus de 200 000 habitants contre 34 pour l'Allemagne et 32 pour la Grande-Bretagne) mais dont la « maille » est particulièrement large. L'enjeu

¹ Ces critères ont été établis par une étude sur la densité et les formes urbaines de l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (2006-2007).

de la métropolisation consiste donc à densifier ce réseau en favorisant en province l'émergence de villes de plus de 100 000 habitants et en luttant contre l'étalement urbain.

Si sept ou huit grandes agglomérations de province connaissent un véritable processus de métropolisation, elles restent néanmoins très en retard dans le classement des métropoles européennes de plus d'un million d'habitants. Dans une étude de 2003 consacrée à une analyse comparative de 180 villes européennes, la DATAR avait ainsi estimé que Lyon se classait 17^{ème}, Marseille 23^{ème} et Toulouse 28^{ème}.

Cette situation est devenue d'autant plus préjudiciable que les métropoles sont devenues des facteurs essentiels de la croissance économique. **Voilà pourquoi la politique de métropolisation nécessaire au territoire français ne doit pas être réservée à la capitale ou même à quelques grandes agglomérations, elle doit être globale et comporter à la fois un programme d'investissements ambitieux et une modification des règles de gouvernance.** Comme le souligne Dominique Perben : *« rien ne se fera sans une volonté politique forte qui saura prendre le risque de remettre à plat puis de transformer radicalement l'organisation territoriale de la France ainsi que les compétences qui constituent le cadre des relations entre les différents acteurs de la vie économique du pays ».*

Même si tel n'était pas son objet, Dominique Perben a également été amené à évoquer, dans le cadre de sa mission parlementaire sur l'avenir des métropoles, la question de la gouvernance des métropoles. Il a ainsi constaté que le modèle aujourd'hui en vigueur conçu pour une France essentiellement rurale ne convenait pas à un pays dominé maintenant par ses aires urbaines et ses métropoles. Il a aussi estimé que la multiplication des intercommunalités « défensives » et l'émiettement intercommunal pesaient sur la capacité des grandes agglomérations à devenir des pôles véritablement attractifs.

Pour améliorer la gouvernance des métropoles, le député du Rhône propose plusieurs pistes de réflexion. La première consisterait, comme le proposent les députés Jean-François Mancel et Jérôme Bignon, à fusionner les départements et les régions à travers l'élection de « conseillers territoriaux » qui siègeraient dans chacune de ces instances. Une deuxième piste consisterait à étendre le périmètre géographique des intercommunalités. Enfin, Dominique Perben fait observer que *« pour les agglomérations, la structure communale est à la fois trop grande pour prendre en compte les quartiers et trop étroite pour appréhender le phénomène métropolitain et les problèmes de périphéries. Le canton n'a plus de sens, surtout pour les urbains. Quant à l'intercommunalité, elle s'amplifie, mais trop souvent de manière défensive. Tous ces constats soulèvent le problème de la prise en compte des agglomérations métropolitaines, de leur population et de leur représentation. Ces populations n'ont pas toujours le sentiment d'appartenir à une métropole. Il manque aux aires métropolitaines françaises et européennes une légitimité politique ».*

Pour tenir compte de ces nouvelles réalités, le député du Rhône propose, comme troisième piste, d'**élire au suffrage universel les Présidents des communautés urbaines et des communautés d'agglomération de plus de 500 000 habitants**. Selon lui, il s'agirait d'une rupture majeure par rapport à la tradition institutionnelle française où les Présidents des assemblées territoriales sont élus par les membres de ces assemblées¹ mais cette évolution constituerait le seul moyen de concilier la mise en place d'une vraie légitimité politique de la métropole et le respect de la réalité communale.

Proposition de loi n° 655 du 29 janvier 2008
visant à confier à des conseillers territoriaux
l'administration des départements et des régions
présentée par MM. Jean-François Mancel et Jérôme Bignon

Article 1^{er}

À dater du renouvellement cantonal de 2011, les conseillers généraux, désormais dénommés conseillers territoriaux, règlent par leurs délibérations les affaires départementales au chef-lieu du département et les affaires régionales au chef-lieu de région, en lieu et place des conseillers régionaux.

Article 2

Le mandat des conseillers régionaux est prorogé jusqu'en 2011, date de renouvellement des conseillers généraux qui, devenant conseillers territoriaux, se substitueront à eux.

L'élection des conseillers régionaux est supprimée à dater du renouvellement des conseillers généraux devenus conseillers territoriaux en 2011.

À titre transitoire, la durée du mandat des conseillers territoriaux élus en 2011 ne sera que de trois ans afin qu'un renouvellement de l'ensemble des conseillers territoriaux ait lieu en une seule fois simultanément aux élections municipales en 2014.

Article 3

À dater du renouvellement de 2014, les conseillers territoriaux sont renouvelés en une seule fois pour une durée de cinq ans.

Article 4

Avant mars 2010, le découpage des cantons existant instaurera des territoires exclusivement urbains dans les communes de plus de 30 000 habitants dont les représentants seront élus au scrutin proportionnel de liste.

Article 5

Le gouvernement présentera avant le 1^{er} mars 2013 un rapport d'évaluation de cette loi, proposant les éventuelles dispositions légales et réglementaires à modifier.

¹ A noter que dans son rapport n° 74 du 7 novembre 2007 sur l'émancipation de la démocratie locale, M. Jean Puech a proposé de renforcer la légitimité des chefs d'exécutifs locaux (maires et Présidents de conseils général et régional) en les faisant élire au suffrage universel direct.

Qu'il s'agisse des contours exacts de la métropolisation ou des formes de gouvernance les plus adaptées, il va de soi que les règles applicables à des métropoles de taille nationale ou européenne ne sont pas forcément adaptées à une métropole de taille mondiale comme Paris. C'est pourquoi il importe d'examiner les spécificités de celle-ci au regard des défis particuliers qu'elle doit relever.

B. UNE AGGLOMÉRATION PARISIENNE EN COMPÉTITION POUR CONSERVER SON RANG MONDIAL

L'étude de l'évolution de l'agglomération parisienne a fait l'objet ces dernières années d'une abondante littérature de nature essentiellement descriptive. Il n'est pas inutile d'en rappeler les principales conclusions afin de pouvoir évoquer de la meilleure manière les évolutions institutionnelles souhaitables.

1. Un espace métropolitain recomposé aux frontières floues

La délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a confié une étude¹ à MM. Paul Chemetov et Frédéric Gilli sur l'avenir de Paris à une époque où le débat sur l'évolution institutionnelle n'était pas encore redevenu d'actualité. L'intérêt de cette réflexion vaut donc plus pour la compréhension de l'avenir d'un territoire qu'elle propose que pour les perspectives d'action qu'elle recommande.

Le constat réalisé par Paul Chemetov et Frédéric Gilli sur l'évolution de l'agglomération parisienne est double. Tout d'abord, ils confirment que la région parisienne traverse une phase de mutation économique et géographique. Ensuite, ils estiment que les questions que soulèvent ces transformations amènent à imaginer un cadre administratif et politique adapté à cette nouvelle situation.

Concernant la place de Paris dans le monde, celle-ci est certes concurrencée mais pour autant la capitale française conserve les moyens de rester « un indiscutable centre du monde ». Pour se faire, il convient cependant de choisir les bonnes échelles pour répondre au défi métropolitain car les frontières de la métropole sont aujourd'hui décalées par rapport aux limites administratives existantes. Ainsi, la « région urbaine de Paris » ne coïncide pas avec les limites administratives de l'Île-de-France puisqu'elle s'étend jusqu'aux villes avant-postes (Compiègne, Beauvais, Évreux et Chartres...). Pour ce qui est de la « région économique de Paris », elle s'étend quant à elle à tout le Bassin parisien et englobe des villes comme Caen, Amiens, Reims, Troyes et Orléans. Quant au cœur de cet espace régional, ses contours apparaissent flous et discontinus.

¹ « Une région de projets : l'avenir de Paris » par Paul Chemetov et Frédéric Gilli, collection Travaux (n° 2), DIACT, octobre 2006.

Indicateurs sur le Bassin parisien¹

Le Bassin parisien est composé de 6 régions dont cinq sont limitrophes de l'Île-de-France (Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne). Il comprend 20 départements hors Île-de-France avec la Sarthe (Pays-de-Loire) et l'Yonne (Bourgogne).

La population du Bassin parisien était estimée en 2002 à 20,3 millions d'habitants dont 11 millions pour l'Île-de-France. Il comprenait 9 agglomérations de plus de 150 000 habitants. Cet espace est caractérisé par un déséquilibre Ouest/Est.

En termes de transports, le réseau autoroutier est dense, pour l'essentiel radial vers Paris mais un maillage est en cours. Plusieurs itinéraires sont saturés ou prêts de l'être, au-delà de l'Île-de-France (A1, A4, A6, A10, A11, A13, A86...). Des maillons sont encore manquants comme le contournement de Rouen et de Reims ainsi que les autoroutes en direction de Troyes, Auxerre et Bourges. Le réseau des anciennes routes « nationales » est hétérogène et de grands pôles sont encore insuffisamment desservis. Le réseau LGV, initialement construit de gares de Paris à gares de province, est complété par le contournement Est de Paris. Par contre, le tronçon Valenton-Massy, malgré les améliorations prochaines, comporte des interférences avec d'autres trafics et le barreau sud de l'Essonne devient urgent pour desservir Orly, la gare d'Austerlitz et Roissy. Des villes du Bassin parisien n'ont pas encore accès au réseau LGV et la question de l'interconnexion ouest des LGV est posée.

Sur le plan des voies navigables, plusieurs rivières sont canalisées avec des gabarits insuffisants (Oise, Marne, Yonne) tandis que le projet Seine-Nord-Europe devrait repositionner la Seine Aval et les ports de Paris, Rouen et Le Havre.

Le Bassin parisien dispose, au niveau européen, du plus important héritage patrimonial forestier de plaine en termes de diversité, d'étendue et de répartition.

Sur le plan des équipements universitaires, il comprend 9 villes universitaires (Amiens, Caen, Le Havre, Le Mans, Orléans, Reims, Rouen, Tours et Troyes) qui regroupent 190 500 étudiants dont 35 700 en IUT et BTS. Plus de 10 500 chercheurs publics et privés y sont implantés.

L'aire urbaine parisienne déborde donc largement les frontières de l'Île-de-France, particulièrement au Nord et au Sud-Ouest.

D'un point de vue de l'organisation de l'espace, il apparaît que la zone dense dans une métropole mondiale est de plus en plus multiforme et éclatée. Dans ces conditions, le dynamisme de cet espace dépendra tout particulièrement de sa capacité à faire dialoguer ses différents réseaux et territoires. La diversité de l'agglomération parisienne concerne aussi son organisation économique puisque son tissu d'activités comprend à la fois les secteurs du luxe, du tourisme, de la finance, de l'image, des nouvelles technologies, de la bio-médecine, de l'aéronautique et des services collectifs. Ces activités peuvent s'appuyer sur un appareil financier et juridique de

¹ « Les villes du grand Bassin parisien », *DIACT*, mai 2006.

niveau mondial ainsi que sur une forte activité de recherche. Lorsque l'on examine le territoire économique au niveau du Bassin parisien, on peut observer qu'au fil des ans, de nombreuses activités ont été décentralisées à la périphérie, en particulier dans le domaine industriel, tandis que les fonctions de siège étaient maintenues à Paris. Cette évolution n'a pas été sans conséquences sur l'organisation urbaine.

La région urbaine de Paris s'étend maintenant sur 100 km de Melun à Cergy. Si l'on considère les déplacements quotidiens de travail ou de loisir et la trame urbaine sur laquelle ils s'appuient, c'est un territoire de près de 90 km de rayon (soit plus de 2,5 millions d'hectares) qui vit dans l'orbite francilienne et qui comprend des villes comme Compiègne, Chartres, Dreux, Évreux, Beauvais, Montargis, Château-Thierry... Par ailleurs, cette extension de la région urbaine a tendance à s'accroître du fait du développement du TGV qui inclut maintenant des villes comme Tours, Le Mans et Reims dans la sphère d'attraction parisienne.

En termes de localisation de la population, cette évolution a été riche de changements. Ainsi, si l'Île-de-France a gagné 1,7 million d'habitants entre 1968 et 1999, Paris a perdu plus de 400 000 habitants sur la même période et compte maintenant un peu plus de 2 millions d'habitants. Dans le même temps, la petite couronne a gagné 200 000 habitants pour atteindre 4 millions d'habitants, alors que la grande couronne a vu sa population quasiment doubler pour devenir la couronne la plus peuplée avec près de 5 millions d'habitants. Si la grande couronne reste cinquante fois moins dense que Paris, elle accueille la majeure partie de la croissance francilienne.

Cette évolution a des conséquences sur le bâti et les paysages puisque la ville se développe aux dépens des champs et des forêts sous la forme de maisons individuelles et de plates-formes industrielles. Cette croissance urbaine se fait soit à partir de l'agglomération parisienne, soit à partir des pôles urbains situés autour de la capitale. C'est ainsi qu'elle a conduit à l'absorption des villes nouvelles dans l'agglomération. Pour autant, il est important de souligner que le desserrement urbain ne débouche pas sur un espace uniforme et continu puisqu'il nourrit à la fois les espaces urbains et les pôles en limite d'agglomération. C'est ainsi que l'on assiste à un fort développement des pôles aménagés (La Défense, villes nouvelles, Saclay...) et des pôles émergents (Argenteuil, Plaine Commune...). La dynamique métropolitaine est donc multipolaire ce qui remet en cause le modèle de développement monocentrique multiséculaire de la capitale.

En conclusion, concernant les frontières du Grand Paris, on peut considérer comme Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, à la fois qu'il n'y a pas de périmètre évident et qu'aucun des espaces pertinents ne correspond à des territoires administratifs existants. Dans ces conditions, on ne peut que partager le sentiment de ce dernier que le choix des frontières d'une nouvelle entité relèvera d'abord d'un arbitrage politique qui devra être pragmatique.

2. Un débat sur l'opportunité d'adapter la gouvernance à l'évolution de la métropole

Si la situation est difficile à gérer, c'est que le découpage administratif a été pensé dans une logique à la fois périurbaine et « pré-métropolitaine ». C'est pourquoi il est important aujourd'hui de considérer ensemble les trois niveaux que représentent la zone dense, la région urbaine de Paris et le Bassin parisien. Pour autant, on perçoit bien la difficulté des urbanistes à penser la gouvernance d'une telle région. Ils ont raison de considérer que les vieux schémas ne sont pas nécessairement adaptés et que, par exemple, l'extension du modèle de Paris à la zone dense (avec un projet de type Haussmann II de ville composée d'une centaine d'arrondissements) n'est plus pertinent. On ne peut que souscrire à l'idée qu'il ne serait pas souhaitable de faire resurgir une opposition historique entre Paris et sa proche banlieue. Pour autant, une fois cette affirmation défendue, on observe la difficulté qu'il y a, dans la littérature consacrée à l'agglomération parisienne, à définir une ambition qui réussirait à se départir des structures existantes comme si le conservatisme était devenu une valeur dominante.

Sur le principe, il y a un accord sur l'objectif final puisque tous les observateurs de l'agglomération sont d'accord pour que Paris réaffirme symboliquement et matériellement son statut de ville mondiale. Par ailleurs, il y a une conscience que le label parisien est indissociablement lié à un territoire plus vaste. L'enjeu est donc d'organiser cette zone dense afin, d'une part, qu'elle puisse accueillir les réseaux et les infrastructures dont elle a besoin et, d'autre part, qu'elle devienne un territoire de projet. L'erreur du raisonnement de Paul Chemetov et de Frédéric Gilli est d'exclure *a priori* tout changement institutionnel majeur au motif qu'il ne serait pas possible de « réfléchir aux limites optimales d'un nouveau département de la Seine ».

On ne peut qu'être d'accord avec le fait que le périmètre de la zone dense est difficile à cerner voire même mouvant. Il n'est pas difficile par ailleurs d'admettre que ce périmètre évoluera sensiblement au cours du temps. Mais **comment pourrait-on se contenter de structures administratives qui brillent aujourd'hui par la caducité de leur périmètre ? Certes, toute délimitation de la zone dense sera contestable et contestée, mais ne constituera-t-elle pas de toutes les manières un progrès par rapport au périphérique, aux départements de la petite couronne et à la région ?**

Enfin, quand on pense à l'ensemble des problèmes qui ne sont pas gérés correctement aujourd'hui dans cette fameuse zone dense faute de pilotage politique efficace, **n'est-on pas en droit de penser que si une nouvelle structure permettait seulement de faire mieux ce serait déjà un progrès qui justifierait les changements occasionnés ?**

Une telle analyse vaut tout particulièrement en ce qui concerne la question de la sécurité des biens et des personnes et la « paix sociale » qui constituent des facteurs en définitive plus importants que la fiscalité pour

évaluer les métropoles les unes par rapport aux autres. Comme les deux auteurs de l'étude de la DIACT le reconnaissent, les problèmes de quartiers sont certes des problèmes sociaux mais ce sont aussi des problèmes urbains, « *ils ne peuvent se résoudre qu'à l'échelle d'une agglomération et imposent une coopération de tous les territoires* ».

Or, à cet égard, il n'est pas interdit de considérer que les émeutes de 2005 sont aussi, à leur façon, la conséquence de l'absence de Grand Paris, c'est-à-dire en l'espèce la conséquence de la persistance des mécanismes de ségrégations territoriales et de stigmatisation de population du fait de leur lieu de résidence consécutifs à l'absence d'unité institutionnelle de l'agglomération. L'étiquette « 9-3 » est, par exemple, devenue un signe distinctif qui constitue une véritable source de discrimination pour de nombreux jeunes qui ont besoin d'être réintégrés au sein de la cité et de la Nation. Or la solidarité, dans tout type de société humaine, reste fondée sur un sentiment d'appartenance à une même communauté. C'est pourquoi l'organisation institutionnelle de la zone dense constitue aujourd'hui une condition de la résolution des problèmes de la ville dans l'agglomération parisienne.

Par ailleurs, l'avenir de l'agglomération nécessitera aussi un plan d'investissement extraordinaire afin de la doter des équipements qui lui font encore défaut et dont le financement est aujourd'hui hors de portée des collectivités territoriales concernées. Ces investissements d'intérêt national ne pourraient être amortis que sur une longue période, ce qui justifie une intervention de l'État. L'expérience récente du Plan de cohésion sociale et de la mise en place de l'ANRU permet, à cet égard, de rappeler que l'intervention de l'État constitue une condition *sine qua non* lorsque les problèmes à traiter dépassent le niveau d'intervention habituel des collectivités locales.

Pour se convaincre que les réticences de Paul Chemetov et Frédéric Gilli concernant l'avenir institutionnel de l'agglomération ne sont pas pleinement justifiées, il semble utile de se reporter à la liste des personnalités rencontrées et auditionnées pour préparer leur rapport afin de constater qu'elle est composée presque exclusivement d'élus franciliens qui refusent, par principe, toute remise en cause des collectivités dont ils ont la charge. Cette réticence à accepter la remise en question de l'organisation territoriale existante n'est pas sans rappeler l'opposition résolue manifestée par les mêmes élus en 1964 devant la perspective du découpage du département de la Seine, même si, rétrospectivement, cette opposition semble plus justifiée.

En réalité, derrière ce débat à la fois technique, administratif et politique se trouve aussi une question de sciences politiques qui tient à l'organisation du pouvoir dans un espace donné. On peut comprendre les réticences contemporaines devant la perspective de tout renforcement d'une autorité centrale. Pourtant, dans des démocraties où l'opinion publique est prédominante, les collectivités politiques ont besoin de leadership pour exister et se développer. L'enjeu pour les grandes métropoles est donc d'allier l'autonomie locale la plus forte à l'existence d'une autorité centrale légitime

capable de déterminer une stratégie globale et de la mettre en œuvre. C'est la principale leçon que l'on peut retenir de l'expérience londonienne qui a mobilisé toute l'attention de votre rapporteur et qui est présentée dans le détail dans le rapport.

C. UNE ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE

Si une réflexion institutionnelle sur la zone dense est devenue indispensable, c'est aussi parce que, sur le plan du dynamisme économique, la région Île-de-France est maintenant distancée par le Grand Londres et talonnée par la Catalogne. Comme le souligne une étude¹ de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, « *l'Île-de-France doit renforcer sa position dans la compétition que se livrent les métropoles européennes pour attirer les quartiers généraux et centres de décision des entreprises internationales* » et cela passe, en particulier, par la promotion des quartiers d'affaires dont celui de La Défense.

1. Un besoin de coordination pour promouvoir le développement économique

Le rôle de Paris dans l'économie nationale fait que son rayonnement est un enjeu pour l'ensemble du territoire et non seulement pour la région. Pierre Mirabaud, le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, considère ainsi qu'**il est de l'intérêt national que Paris soit très fort en Europe pour pouvoir « tirer le territoire national »**. Compte tenu du fait que les territoires du Bassin parisien ont maintenant tendance à s'imbriquer les uns dans les autres, il considère qu'il faut aussi réfléchir au niveau du Bassin parisien lui-même dans un contexte marqué par une expansion aux franges de la région Île-de-France.

Dans le cadre de la préparation du SDRIF, la CCIP a été amenée à identifier les territoires économiques majeurs de l'agglomération et ce travail d'analyses confirme les travaux de la DIACT puisqu'ils aboutissent à considérer que ces territoires ne s'inscrivent plus dans les périmètres des circonscriptions administratives existantes. Le territoire d'accueil des quartiers généraux s'étend, par exemple, de la place de l'Opéra à La Défense ce qui justifie d'envisager une stratégie globale d'accueil des investissements d'autant plus que des pôles secondaires se développent autour de Roissy et de Plaine Commune.

Le polycentrisme du « Paris économique » constitue pour une part un motif de satisfaction puisqu'il résulte des efforts déployés pour rééquilibrer le développement sur ce territoire. Pour autant, outre que des déséquilibres forts persistent entre l'Ouest et l'Est, une autre difficulté tient à ce que tous les

¹ « Paris - La Défense, moteur d'attractivité internationale de l'Île-de-France », CCIP, mars 2007.

niveaux d'administration locale (communes, communautés d'agglomération, conseil général, conseil régional) ont aujourd'hui tendance à s'occuper de développement économique. Le département des Hauts-de-Seine a ainsi ses propres bureaux de représentation au Japon et en Chine ce qui peut poser des questions sur l'efficacité d'une telle démarche individuelle. Un département de petite couronne a-t-il une renommée suffisante pour espérer exister par lui-même à l'autre bout du monde ? Ce type de démarche ne risque-t-il pas d'affaiblir les forces de l'agglomération parisienne en dispersant les moyens et les énergies ?

Au final, il apparaît évident que la multiplication des structures constitue à la fois un facteur d'accroissement de la dépense publique et un facteur d'inefficacité. Imaginons, par exemple, une entreprise extra-européenne qui voudrait installer son quartier général à Paris. L'absence d'interlocuteur unique pour l'aider à choisir son lieu d'implantation ainsi que la concurrence qui peut exister entre les lieux d'accueil peut même être à l'origine d'une confusion qui est susceptible de bénéficier à une autre capitale européenne mieux organisée.

Les milieux économiques de la capitale, à l'image de la CCIP, sont conscients de ces difficultés et appellent de leurs vœux une organisation plus cohérente de la promotion de la capitale et de l'accueil des investissements étrangers. Ils considèrent également qu'il convient d'adopter une vision globale de la compétitivité et qu'il est urgent d'agir sur l'ensemble des faiblesses de l'agglomération.

Dans ces conditions, Pierre Simon, le Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), déclare souhaitable une évolution de la fiscalité sur les entreprises qui pourrait prendre la forme d'une taxe professionnelle unique, même s'il fait remarquer que la fiscalité n'intervient qu'en 7^{ème} position dans les critères qu'examinent les entreprises pour décider de leur implantation (loin derrière la qualité du personnel, les infrastructures et l'immobilier d'entreprise...). Il observe que l'attractivité de la capitale repose sur sa capacité à favoriser la cohésion territoriale. La construction de logements est donc une question cruciale qu'il faut pouvoir régler en lien avec les questions de transport, notamment pour favoriser le raccourcissement des déplacements domicile/travail. Ce souci est également partagé par Pierre Mirabaud, le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT), qui s'inquiète de l'augmentation du coût de la vie en remarquant qu'elle force des familles à se délocaliser par rapport à leurs lieux de travail. Il estime que ce phénomène pourrait, à terme, pénaliser le développement économique de l'agglomération.

L'émergence d'un fort besoin de coordination ainsi que la nécessité de lier les projets de développement économique et de cohésion sociale constituent un puissant argument en faveur de la création d'une nouvelle collectivité qui recevrait des compétences limitées ayant trait, en particulier, au développement économique et au logement afin de favoriser un développement plus harmonieux de l'agglomération.

2. Une nécessité de valoriser un label simple comme le Grand Paris

Le désordre institutionnel de la région capitale de la France est tel aujourd'hui qu'à l'extérieur, il donne de la ville métropole une image brouillée qui contribue à la perte d'attractivité de Paris. Ainsi, chacun sait que le seul nom connu à l'étranger pour notre capitale, entendue comme métropole, est Paris mais, au lieu de cela, ce nom et cette image sont parasités par la politique de communication des différentes collectivités locales comme de la région Île-de-France ou les Hauts-de-Seine, mais aussi des établissements publics comme Paris-La Défense, et par l'ensemble des autres acteurs (ARD, Plaine Commune, ACTEP,...).

En revanche, on sait très bien que tout « Francilien » en vacances parlant de son domicile dit qu'il habite Paris, même si son adresse ne figure dans aucun des vingt arrondissements de Paris *intra-muros*. Plus de six millions de personnes disent vivre à Paris.

Est-il raisonnable que les collectivités locales et leurs groupements se fassent concurrence sur le même territoire avec des noms différents et aillent installer des bureaux à l'étranger sous des noms qui ne sont connus que dans le microcosme institutionnel parisien ? Un Grand Paris chargé de l'image de la métropole ne serait-il pas plus efficace et plus respectueux de l'argent du contribuable et plus conforme à l'aspiration des populations ?

Si la nécessité de créer une structure au niveau de l'agglomération est de moins en moins contestée, un débat existe néanmoins sur la terminologie à employer pour la désigner et ce débat ne se limite pas au choix, au demeurant essentiel, du type de structure (EPCI, nouvelle collectivité...). En fait, le débat distingue avant tout les partisans de l'expression « Grand Paris » aux tenants d'une dénomination moins engageante du type « Paris métropole ». Bien entendu, le choix entre ces deux types de dénomination n'est pas sans lien avec le degré d'intégration souhaité par les uns et les autres.

Pour autant, il serait erroné de considérer que l'enjeu se situe uniquement au niveau local. Comme l'observe le Président de la CCIP, la marque « Paris » constitue un atout inestimable dans la stratégie que doit développer l'agglomération pour renforcer sa présence à l'international. **Tout le monde connaît Paris que ce soit en Chine, en Inde comme aux États-Unis. Il est donc essentiel de développer et de faire vivre la marque « Paris ». A cet égard, l'appellation Grand Paris ne souffre aucun problème de compréhension, même à l'international.** Votre rapporteur a même pu constater, à l'occasion de ses déplacements à Londres et Berlin, que ses interlocuteurs avaient déjà intégré l'existence d'une réflexion sur la création d'un Grand Paris et que le terme était déjà entré dans leur vocabulaire comme une évidence.

Il est nécessaire pour se faire connaître d'employer une terminologie exportable comme le Grand Paris qui permet de bien identifier l'agglomération à l'image du « Great London » et du « Grand Lyon ». L'expression Grand Paris est valorisante pour tout le monde. L'expression « Paris métropole » apparaît, quant à elle, moins ambitieuse et plus floue dans ses contours comme dans son objet. Elle est moins immédiatement compréhensible pour un étranger qui peut hésiter sur le sens du terme « métropole ».

En somme, le choix du vocable pour désigner cette nouvelle institution sera aussi un indicateur précieux pour apprécier le rôle que l'on souhaitera lui voir jouer. Si l'objectif est de se doter d'un outil performant pour encourager le développement économique de l'agglomération, il aura besoin d'une marque forte pour jouer un rôle au niveau international. Si l'objectif est simplement de favoriser le dialogue entre les parties prenantes au niveau local, le choix d'un vocable peu signifiant pour des étrangers ne présentera sans doute pas les mêmes inconvénients.

Par ailleurs, la DIACT est également sensible aux enjeux qui peuvent atteindre l'image de l'agglomération. Elle observe ainsi que les émeutes dans les banlieues ou les scènes de violence sur le parvis de La Défense portent préjudice à l'image de l'agglomération entière y compris dans sa capacité d'attraction à l'international.

« Je forme le vœu que 2008 soit l'année de l'ouverture du chantier du Grand Paris qui concernera toute l'agglomération parisienne ».

Nicolas Sarkozy
Président de la République
9 janvier 2008

III. UNE GOUVERNANCE LOCALE DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE À REPENSER

A. UNE GOUVERNANCE ÉMIETTÉE, PEU EFFICACE ET INSUFFISAMMENT DÉMOCRATIQUE

1. Un millefeuille administratif particulièrement indigeste

L'agglomération parisienne n'est pas aujourd'hui administrée par une collectivité unique. Bien au contraire, non seulement il n'y a pas de niveau pertinent de décision publique pour chacune des grandes politiques mais les structures se sont multipliées au cours des dernières décennies jusqu'à rendre incompréhensible pour le citoyen le fonctionnement de notre administration locale.

Qui est responsable de quoi ? Voilà une question à laquelle très peu de Franciliens peuvent répondre. La région Île-de-France avec ses 12 000 km² est l'antépénultième par la surface puisque seules l'Alsace et la Corse sont plus petites. En revanche, elle est la première par la population avec près de 11,5 millions d'habitants. Elle est la région française qui comprend le plus de départements proportionnellement à sa taille. Plus précisément, les quatre départements de la petite couronne sont également les plus petits du territoire métropolitain et, concomitamment, les plus densément peuplés.

Superficie et population des régions et départements de la France métropolitaine

Régions et départements	1999			2006	
	Superficie (en km ²)	Population (en milliers)	Densité (en hab./km ²)	Population (en milliers)	Densité (en hab./km ²)
Île-de-France	12 012	10 952	912	11 491	957
75 Paris	105	2 125	20 164	2 168	20 569
92 Hauts-de-Seine	176	1 429	8 137	1 532	8 724
93 Seine-Saint-Denis	236	1 383	5 855	1 485	6 287
78 Yvelines	2 284	1 354	593	1 399	612
91 Essonne	1 804	1 134	629	1 194	661
94 Val-de-Marne	245	1 227	5 008	1 293	5 277
95 Val-d'Oise	1 246	1 105	887	1 154	926
77 Seine-et-Marne	5 915	1 194	202	1 268	214

Le cœur de l'agglomération est représenté par les départements de la petite couronne et quelques zones denses adjacentes constituées notamment par les villes nouvelles. Si l'on examine plus particulièrement le territoire de la petite couronne, on peut observer qu'il est administré par 124 communes, quatre départements et une région.

Par ailleurs, 11 communautés d'agglomération et 4 communautés de communes ont été créées dans les départements de la petite couronne. Si cela est peu en nombre et en population concernée, il est fort probable que les résultats des dernières élections municipales vont accélérer cette évolution.

Si l'on ne faisait rien, on pourrait donc voir dans un avenir proche les communautés d'agglomération constituées de 3 ou 4 communes se multiplier, obligeant ainsi l'État à les financer comme le prévoit la loi. Sur quel bassin d'habitat ? Quel bassin de transport ? Quel bassin économique ? Ce ne sont malheureusement pas les questions que se posent en général les initiateurs de ces projets.

Les regroupements « politiques » sont aussi la règle quand ce ne sont pas de plus inavouables raisons qui conduisent à créer une communauté d'agglomération en première couronne parisienne alors qu'il n'y a pas de périmètre pertinent pour cela. Chacun connaît les exemples de telles communautés créées pour échapper à la contribution au Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) ou de telle autre constituée pour financer la cantine gratuite dans les écoles primaires. Il n'est pas possible de laisser faire ce dévoiement de l'intercommunalité. L'État, qui souvent par faiblesse s'est abstenu de jouer son rôle, doit enfin assumer ses responsabilités. Rappelons seulement, à cet égard, que les préfets ont la possibilité de s'opposer à la création d'une intercommunalité sur un périmètre non pertinent.

Il convient enfin de mentionner les interventions de l'État qui peuvent prendre la forme de la contractualisation avec les collectivités concernées et certains établissements publics (EPAD) qui ont une compétence territoriale.

Nombre de communes et de communautés en Île-de-France

Département	Nombre de communes	Nombre et liste de communautés d'agglomération	Nombre et liste de communautés de communes
Paris	1		
Hauts-de-Seine	36	5 CA Arc de Seine, CA Cœur de Seine, CA des Hauts de Bièvre, CA Sud de Seine, CA Val de Seine	1 CC de Châtillon-Montrouge
Seine-Saint-Denis	40	2 CA de Clichy-sous-Bois Montfermeil, CA Plaine Commune	1 CC Drancy-Le Bourget
Val-de-Marne	47	4 CA du Haut Val-de-Marne, CA Plaine Centrale du Val-de-Marne, CA du Val de Bièvre, CA de la Vallée de la Marne	2 CC de Charenton-le-Pont Saint-Maurice, CC du Plateau Briard
Essonne	196	8 CA Seine-Essonne, CA du plateau de Saclay, CA du Val d'Orge, CA du Val d'Yerres, CA Évry Centre Essonne, CA Les Lacs de l'Essonne, CA de Sénart Val-de-Seine, CA Europ'Essonne	9 CC Cœur du Hurepoix, CC de la Vallée de l'École, CC de l'Arpajonnais, CC de l'Étaminois, CC des Portes de l'Essonne, CC du pays de Limours, CC du Val d'Essonne, CC Entre Juine et Renarde, CC Le Dourdannais en Hurepoix
Yvelines	262	2 CA de Mantes-en-Yvelines, CA de Saint-Quentin-en-Yvelines	13 CC de la Boucle de la Seine, CC Cœur d'Yvelines, CC Contrée d'Ablis-Porte des Yvelines, CC des Coteaux de Seine, CC des deux rives de la Seine, CC des Étangs, CC du Grand Parc, CC du Pays houdanais, CC des plaines et forêts d'Yveline, CC du plateau de Lommoye, CC des Portes de l'Île-de-France, CC Seine-Mauldre, CC Vexin-Seine

Département	Nombre de communes	Nombre et liste de communautés d'agglomération	Nombre et liste de communautés de communes
Val d'Oise	185	<p style="text-align: center;">5</p> <p>CA Argenteuil-Bezons, CA de Cergy-Pontoise, CA Val de France, CA Val-et-Forêt, CA de la Vallée de Montmorency</p>	<p style="text-align: center;">13</p> <p>CC Carnelle - Pays de France, CC du Haut Val d'Oise, CC de l'Ouest de la Plaine de France, CC du Parisis, CC du Pays de France, CC du plateau du Vexin, CC Roissy Porte de France, CC des Trois Vallées du Vexin, CC Val de Viosne, CC de la Vallée de l'Oise et des impressionnistes, CC de la Vallée de l'Oise et des Trois Forêts, CC de la Vallée du Sausseron, CC Vexin - Val de Seine</p>
Seine-et-Marne	514	<p style="text-align: center;">3</p> <p>CA de Marne et Gondoire, CA du Pays de Meaux, CA Melun-Val de Seine</p>	<p style="text-align: center;">33</p> <p>CC Avenir et développement du secteur des Trois Rivières, CC du Pays de la Goële et du Multien, CC de l'agglomération Fontainebleau-Avon, CC de l'Orée de la Brie, CC de la Brie Boisée, CC de la Brie des Moulins, CC de la Campagne Gâtinaise, CC de la Gerbe, CC de la Plaine de France, CC de la Région du Châtelet-en-Brie, CC de la Visandre, CC de Seine-École, CC des Deux Fleuves, CC des Gués de l'Yerres, CC des Monts de la Goële, CC de la Brie des Templiers, CC du Bocage, CC du Canton de Bray-sur-Seine, CC du Pays Créçois, CC du Pays de Bière, CC du Pays de l'Ourcq, CC du Pays de Seine, CC du Pays Fertois, CC du Montois, CC du Provinois, CC du Val Bréon, CC entre Seine et Forêt, CC la Brie Centrale, CC les Sources de l'Yerres, CC Marne et Chantereine, CC Moret Seine et Loing, CC de la Brie Nangissienne, CC de l'Yerres à l'Ancoeur</p>

Compte tenu de la très forte densité de ce territoire aggloméré et du mode de vie de ses habitants qui sont particulièrement mobiles, il est particulièrement difficile pour les administrés de connaître leurs élus, leur rôle exact ainsi que leurs réalisations.

Si le maire est souvent bien identifié, l'expérience montre que les habitants ont le plus grand mal dans ces zones urbaines à identifier leur conseiller général (ou leur conseiller de Paris) et leur conseiller régional. Cette difficulté peut être moindre lorsque les intéressés exercent plusieurs mandats mais dans ces conditions se pose une autre difficulté qui concerne la réalité de l'exercice de ceux-ci¹.

2. Des élus nombreux à la légitimité fragilisée

La question de la multiplication des niveaux d'administration locale n'est pas propre au cœur de l'agglomération de l'Île-de-France même si la très forte densité de ce territoire crée une spécificité de fait. Ce qui pose une difficulté propre au regard du bon fonctionnement de notre démocratie locale, c'est que l'exiguïté de l'agglomération amoindrit la pertinence des périmètres de ces collectivités et affaiblit donc la légitimité des élus concernés.

Compte tenu, par exemple, de la localisation des emplois et des logements en Île-de-France, des centaines de milliers de salariés travaillent dans des communes et des départements où ils ne résident pas. Il s'ensuit qu'ils n'ont pas les moyens d'influer sur les décisions qui sont prises par les élus de ces territoires, ce qui peut avoir des conséquences dommageables pour eux en termes de transports (absence de parkings), de garde d'enfants (pas d'accès aux crèches de la commune du lieu de travail) ou de loisirs. Il en est de même pour les listes d'accès aux logements sociaux où un salarié qui réside dans l'Est parisien n'aura pratiquement aucune chance d'obtenir un logement dans la commune de l'Ouest où il travaille.

Il peut aussi arriver qu'une commune prenne des décisions qui ont pour conséquence directe ou indirecte de nuire aux habitants des autres communes de l'agglomération. C'est ainsi que la municipalité de Paris a, à partir de 2001, réduit le nombre de voies de circulation de plusieurs grandes pénétrantes dans Paris sans pour autant créer de parkings à la périphérie, ce qui a eu pour effet d'accroître les bouchons pour les banlieusards, en particulier à l'Est de Paris.

Ce sont ces décisions unilatérales auxquelles il convient de mettre un terme en favorisant un traitement global des problèmes qui implique de prendre en compte l'ensemble des aspects des décisions concernant le développement de l'agglomération. En somme, **il est devenu urgent de considérer que les habitants de l'agglomération sont aussi des citoyens de**

¹ Voir à ce sujet le rapport n° 74 (2007-2008) de M. Jean Puech au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'émancipation de la démocratie locale.

cette agglomération et qu'ils ne peuvent donc plus être traités comme des « étrangers ».

Concernant la démocratie locale, cela signifie qu'il **convient de permettre aux citoyens de s'exprimer au niveau de l'agglomération sur les grandes décisions qui influencent leur vie quotidienne** qu'il s'agisse des transports, de la politique du logement ou de la localisation des emplois et qu'une solidarité doit également s'exercer au niveau de l'agglomération qui constitue le principal espace de vie pertinent.

3. Un statut de Paris qui limite l'autonomie des arrondissements

Si l'objectif d'amélioration de la démocratie locale doit trouver des prolongements au niveau de l'agglomération, il semble aussi nécessaire de s'interroger sur le statut de la ville de Paris qui a pour caractéristique de priver assez largement les arrondissements d'une véritable vie démocratique et de maintenir un nombre important de décisions, notamment celles qui concernent la sécurité, quasiment exclusivement entre les mains de l'État à travers les compétences extraordinaires reconnues à la préfecture de police.

Plus précisément, la question qui doit être posée est celle de savoir si à mesure que pourrait s'affirmer un pouvoir d'agglomération au niveau, par exemple, de la petite couronne, il ne deviendrait pas possible de donner plus de compétences aux arrondissements de la capitale sans pour autant aller jusqu'à en faire des communes de droit commun. Compte tenu de la taille des arrondissements et de leurs besoins d'équipements, on pourrait en effet estimer légitime que les maires d'arrondissement disposent de davantage de moyens pour répondre aux besoins exprimés par les habitants.

A titre d'exemple, on peut ainsi observer que le budget des boroughs londoniens s'élève à 17,4 milliards d'euros tandis que le budget de la Greater London Authority s'élève à 15 milliards d'euros. Pour mémoire, on peut rappeler que le budget de la ville de Paris s'élève à 7 milliards d'euros dont seulement 109,5 millions sont rétrocédés aux arrondissements. Ce simple ordre de grandeur invite à se poser des questions des conditions d'exercice de la démocratie locale dans la capitale.

Le statut particulier de Paris trouve son origine dans la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne qui dispose que « *la ville de Paris est une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale* ».

La loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris tend à aligner Paris sur le droit commun, mais certaines spécificités sont maintenues. En 1982 est poursuivi l'alignement de Paris sur le droit commun, confirmé par la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la ville de Paris.

Le statut particulier de Paris résulte ainsi, principalement, de deux lois distinctes (codifiées aux articles L. 2511-1 et suivants du code général des collectivités territoriales et aux articles L. 271 et suivants du code électoral) : la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon, dite « loi PML », et la loi n° 82-1170 du 31 décembre 1982 relative à l'élection des membres du conseil de Paris et des conseillers municipaux de Lyon et de Marseille.

La « loi PML » bouleverse l'organisation administrative des trois villes françaises les plus importantes en créant des arrondissements dotés de conseils élus au suffrage universel direct. Les communes de Paris, Marseille et Lyon sont ainsi respectivement divisées en vingt, seize et neuf arrondissements municipaux. A Paris et Lyon, chaque arrondissement dispose d'un conseil d'arrondissement, tandis qu'à Marseille deux arrondissements (depuis la loi n° 87-509 du 9 juillet 1987) forment un secteur, doté d'une mairie de secteur.

Le conseil d'arrondissement est composé des conseillers municipaux et des conseillers d'arrondissement élus dans l'arrondissement ou le secteur. Le nombre des conseillers d'arrondissement est le double de celui des conseillers municipaux, sans toutefois pouvoir être inférieur à dix ni supérieur à quarante.

Les compétences du conseil municipal et celles des conseils d'arrondissement sont fixées par la loi. Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune : tous les rapports d'intérêt communal qui ne relèvent pas du pouvoir du maire lui sont soumis pour avis, notamment l'élaboration et le vote du budget, la définition d'un programme local d'habitat, la construction, l'équipement et l'entretien des établissements primaires de l'enseignement public, les questions d'environnement, l'action culturelle, les affaires économiques de la commune, etc.

Les compétences du conseil d'arrondissement consistent essentiellement en un pouvoir de consultation, mais quelques pouvoirs de décision lui sont aussi reconnus. Le conseil d'arrondissement, pour toute affaire intéressant l'arrondissement, peut adresser au maire de la ville des questions écrites et orales, demandant un débat au conseil municipal.

Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement de tous les équipements destinés aux habitants de l'arrondissement et dont la gestion revient (sauf cas particulier) au conseil d'arrondissement. Toutefois, la réalisation est subordonnée à la décision du conseil municipal. Le conseil d'arrondissement peut se voir déléguer par le conseil municipal la gestion d'un équipement ou d'un service communal.

Le conseil d'arrondissement désigne en son sein les représentants de la commune dans les organismes de l'arrondissement où la commune doit être représentée. Il est saisi, pour avis, des rapports et projets concernant les affaires dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans les limites de l'arrondissement. Il est consulté par le maire de la commune avant toute

délibération du conseil municipal sur le plan d'occupation des sols et tout projet d'urbanisme en général. Il est consulté par le conseil municipal sur le montant des subventions que celui-ci se propose d'accorder aux associations ayant leur activité sur l'arrondissement.

S'agissant des moyens financiers, le conseil d'arrondissement dispose, pour assumer ses compétences, d'une dotation globale d'arrondissement, votée par le conseil municipal. Les dépenses et les recettes de fonctionnement du conseil d'arrondissement sont détaillées dans un état spécial d'arrondissement, annexé au budget de la commune.

Pour assumer ses compétences, le conseil d'arrondissement dispose également d'agents de la commune affectés auprès de lui. Le pouvoir de notation, d'avancement ou disciplinaire est exercé par le maire de la commune après avis du maire d'arrondissement.

4. Des difficultés croissantes à construire des projets communs

La multiplication des lieux de décisions est devenue une source de complexité pour le citoyen qui ne sait plus qui fait quoi, en particulier au niveau de l'agglomération, ainsi que le soulignait il y a quelques mois le sénateur Alain Lambert dans un rapport au gouvernement. Elle est aussi devenue une source de complexité dans la prise de décision et le lancement des grands projets qui concernent l'ensemble de la zone dense. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les transports.

Les communes adjacentes à Paris ne souhaitent pas accueillir les parkings de délestage où les « banlieusards » pourraient laisser leur véhicule avant de rentrer dans la capitale. Les communes qui se situent entre le Nord de Paris et l'aéroport de Roissy ne sont pas très allantes quant à la mise en œuvre du projet CDG-Express et le projet « Métrophérique » de rocade circulaire autour de Paris pour relier les différents terminus des lignes de métro est retardé notamment du fait du projet concurrent défendu par la région.

Par ailleurs, une réflexion sur la construction de tours d'habitation de haute qualité environnementale et architecturale a été lancée par la ville de Paris qui envisage de les installer... chez ses voisins ! Enfin, il n'est pas inutile de rappeler également les déboires de l'extension du « Vélib » à la banlieue pour mesurer combien l'absence d'institution commune est devenue un obstacle au bon fonctionnement de l'agglomération.

Certes, il serait inexact de dire que la coopération n'existe pas entre les élus alors que des progrès sont en cours, en particulier, pour la gestion de certains espaces verts comme les bois de Boulogne et Vincennes ou pour gérer les risques comme celui lié à une crue centenaire. A certains égards, les expériences intercommunales ont sans doute aussi permis de faire avancer les esprits et d'engager des démarches partenariales dont les résultats doivent être appréciés au cas par cas.

Mais force est de constater aussi que le syndrome « NIMBY »¹ a aussi ses adeptes dans l'agglomération, ce qui ne favorise ni une gestion concertée des implantations de logements sociaux, ni celle des constructions de nouveaux équipements de transports. Par ailleurs, la méfiance reste réelle en banlieue quant aux intentions prêtées aux édiles de la capitale qui ne sauraient se départir de leur mauvaise habitude historique de se décharger de leurs fardeaux sur les communes voisines. A cet égard, on peut rappeler les résultats de l'enquête réalisée par votre rapporteur auprès des maires de la petite couronne qui se déclarent, à près de 82 %, hostiles à ce que la ville de Paris devienne le chef de file de l'agglomération parisienne alors même qu'ils sont 70 % à souhaiter que leur commune soit partie prenante du Grand Paris.

Les apports du rapport d'Alain Lambert

Le sénateur et ancien ministre Alain Lambert a, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, présidé un groupe de travail sur les relations entre l'État et les collectivités locales qui a rendu son rapport début décembre 2007. Le Premier ministre a fixé au groupe de travail trois thèmes d'examen : la clarification des compétences, l'allègement des contraintes et les relations financières.

Comme l'ancien ministre le rappelle dès l'introduction du rapport, le lien entre les trois questions est serré puisque « l'enchevêtrement des compétences et la contractualisation polymorphe qui s'ensuit ont sans nul doute un coût élevé et entravent l'efficacité des politiques publiques ». Il estime ainsi que « l'existence de « quatre niveaux » d'administration locale, auxquels s'ajoute l'administration territoriale, n'est pas étrangère à cette situation ». Pour autant, le groupe de travail n'a pas souhaité ouvrir le débat institutionnel.

Si la clarification des compétences apparaît nécessaire, c'est que la confusion actuelle apparaît une source de pertes de temps considérable, d'accroissement de la dépense publique et de confusion des responsabilités. Pour Alain Lambert, les racines du mal sont à rechercher notamment dans la clause générale de compétence des collectivités locales qui leur permet de régler les « affaires de leur compétence » sans qu'une définition précise et limitative en existe. Par ailleurs, il observe que « les lois de décentralisation ont fixé un cadre uniforme quels que soient les territoires concernés, très faiblement peuplés (là où quatre ou cinq « niveaux » d'administration sont un luxe inefficace) ou fortement structurés par une agglomération (dont l'EPCI ne dispose pas de tous les leviers d'action) ».

Pour résoudre ce problème concernant les compétences, Alain Lambert évoque deux pistes. La première consiste à clarifier les compétences sur des politiques déjà bien identifiées par le législateur. Il évoque, ainsi, l'action sociale et l'insertion pour les départements et la formation professionnelle pour les régions qui « sont désormais les niveaux de compétences historiques et toute remise en cause de cette situation engendrerait des coûts de réorganisation historiques ».

¹ NIMBY pour « Not In My Backyard » soit « pas dans ma cour ».

Pour l'éducation, il estime que « la question d'un regroupement de la responsabilité des collèges et lycées peut se poser, en la confiant soit aux départements, soit aux régions, pour simplifier le co-pilotage avec l'État ». Il considère, enfin, qu'il « pourrait revenir aux grandes villes et à leur intercommunalité d'exercer les compétences du département en matière d'action sociale ». La seconde piste consisterait, selon le groupe de travail, à confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause de compétence générale.

Enfin, Alain Lambert évoque l'intercommunalité pour saluer son succès. Il considère qu'« elle a permis de sauver l'action publique des petites communes rurales et de structurer le développement en zone urbaine – à l'exception de la petite couronne parisienne. Elle a organisé le partage des charges de centralité qui pesaient exclusivement sur la ville ou le bourg-centre ». Il appelle, maintenant, à la mutualisation des services communaux et intercommunaux. Parallèlement, il estime que « afin de donner la légitimité démocratique qui manque encore aux EPCI, le suffrage universel devrait pouvoir se prononcer en 2014, lors du scrutin municipal suivant ». Il propose pour cela de choisir des modalités qui « devront préserver la circonscription communale et instituer une double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux ».

En conclusion de ce rapport, Alain Lambert estime que l'un des défis à relever pour restaurer la confiance tient à la nécessité d'améliorer la compréhension des citoyens vis-à-vis de notre système institutionnel local. Sur le partage des compétences, le groupe de travail considère que « le cadre posé en 1982-1983 et revisité en 2003-2004 n'est plus adapté, qu'on atteint la fin d'un cycle et qu'un « acte 3 » serait peu bénéfique à cadre constant ».

Le rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert comporte des éléments d'analyse utiles pour le débat relatif à l'évolution institutionnelle du Grand Paris car, s'il n'ouvre pas le débat institutionnel, il reconnaît que l'intercommunalité n'a pas pu faire son œuvre en petite couronne alors que l'enchevêtrement des compétences et les interventions croisées y sont, peut-être plus qu'ailleurs, la règle. Les conclusions du rapport sont cohérentes avec la perception selon laquelle la confusion des citoyens sur le rôle de chaque collectivité y est totale.

B. UNE GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE DÉCEVANTE

1. Le désordre intercommunal en Île-de-France

Les avocats de l'intercommunalité à fiscalité propre mettent en exergue un « consensus intercommunal national » né en 1992 et renforcé en 1999 qui conduit à faire que près de 90 % des 36 777 communes françaises et 86 % de la population sont maintenant regroupés dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Ces mêmes avocats soulignent que l'Île-de-France fait exception, mais qu'elle cherche aujourd'hui à rattraper son retard par rapport au reste du territoire. Or, que constate-t-on ? La grande couronne connaît un développement intercommunal proche de celui du reste de la France tandis que la petite couronne semble prendre le train en marche.

Personne pourtant parmi les défenseurs de l'intercommunalité n'offre la moindre explication pour ce décalage. L'explication de ce phénomène est pourtant simple : l'intercommunalité à fiscalité propre n'est pas une solution pour la petite couronne, dans la mesure où ce territoire est un territoire de forte densification où les communes ont toutes déjà atteint la taille démographique et économique critique qui leur permet de pourvoir aux besoins de leur population sans avoir à envisager de s'unir à d'autres communes pour ce faire. Quand elles le font, on constate la plupart du temps qu'il s'agit d'une intercommunalité artificielle sur un périmètre sans pertinence. Ce type d'intercommunalité relève souvent de la commodité politique ou de la simple aubaine en vue de percevoir davantage de DGF.

Dans son rapport annuel sur l'intercommunalité en 2004, le ministère de l'Intérieur ne dit pas autre chose quand ses services écrivent pour souligner les progrès de l'intercommunalité en région Île-de-France : *« Cette progression est d'autant plus remarquable que la définition de périmètres pertinents reste difficile en petite couronne, compte tenu de la densité du foncier bâti et du fait de la pertinence de grands syndicats en charge des principaux services publics (eau, assainissement, ordures ménagères...) »*. C'est reconnaître clairement que l'intercommunalité n'était en rien une urgente nécessité dans la petite couronne.

En 2006, 103 EPCI à fiscalité propre maillent le territoire de l'Île-de-France et ces 103 EPCI regroupent 47,1 % de la population. On remarque que le Val-d'Oise est intercommunalisé à hauteur de 87 % de sa population, la Seine-et-Marne à hauteur de 79 %, l'Essonne à hauteur de 78 % et les Yvelines à hauteur de 60 % tandis que les départements de la petite couronne affichent des pourcentages nettement moindres : 51 % pour les Hauts-de-Seine, 45 % pour le Val-de-Marne et 26 % pour la Seine-Saint-Denis. Par ailleurs, l'intercommunalité francilienne est caractérisée par une forte intégration fiscale puisque les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) regroupent 84,83 % de la population intercommunalisée. Enfin, **il faut savoir que 417 communes en Île-de-France (soit 52,9 % de la population) n'appartiennent pas à un EPCI à fiscalité propre.**

On peut donc conclure que l'intercommunalité francilienne progresse et par extrapolation du rythme de cette progression, parvenir à l'idée qu'il s'agit d'un mouvement désordonné, certes, mais continu voire inexorable et que la zone dense pourrait un jour prochain être entièrement couverte. Cependant, à ce stade, l'intercommunalité dans la petite couronne n'est pas rationalisée : premièrement, elle présente un caractère aléatoire (et pas seulement lorsqu'un EPCI est créé avec seulement deux communes membres désireuses de capter de la DGF ou d'échapper aux obligations du FSRIF) ; deuxièmement, les périmètres ne sont pas pertinents ; troisièmement, les services intercommunaux doublonnent ceux des communes déjà très bien dotées. Cette situation peu satisfaisante n'empêche en rien les plus optimistes parmi les acteurs locaux de soutenir que l'organisation intercommunale

actuelle, pour imparfaite qu'elle soit, est une étape dans l'amélioration de la gouvernance de la région métropole et que, le moment venu, on procèdera à la rationalisation des périmètres et des compétences.

Il convient toutefois de rappeler que **la rationalisation de l'intercommunalité à fiscalité propre doit conduire naturellement à un affaiblissement des pouvoirs communaux et des pouvoirs départementaux.** Or, votre rapporteur reste convaincu que la commune doit rester l'échelon de proximité et qu'il convient en Île-de-France, et plus particulièrement dans la petite couronne, de mettre un terme à l'intercommunalité à fiscalité propre.

En effet, la petite couronne a vocation à entrer dans le périmètre d'un Grand Paris dont la gouvernance constituerait l'échelon intermédiaire entre la commune, d'une part, et la région et l'État, d'autre part. Il faut garder à l'esprit que la gouvernance de l'Île-de-France a longtemps été marquée par la double influence de l'État et de la « banlieue rouge ». L'État favorisait le polycentrisme s'incarnant plus particulièrement dans les villes nouvelles, tandis que les élus de la « banlieue rouge » militaient pour conserver leurs pouvoirs et renforcer l'arc Est de la petite couronne. Il apparaît clairement que l'intercommunalité à fiscalité propre a été utilisée dans le même esprit dans l'Est de la petite couronne.

Il est révélateur que lors de la discussion du projet de loi qui devait devenir la loi Chevènement de 1999, la question fondamentale a été posée : faut-il permettre le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la région capitale et plus précisément les EPCI à fiscalité propre franciliens doivent-ils relever du droit commun ? La place de Paris, la montée en puissance de la région, l'absence de villes-centres dans la plupart des départements de banlieue et la présence de puissants syndicats intercommunaux à vocation technique plaidaient pour une réponse négative, mais le législateur a préféré faire relever la région capitale du droit commun pour l'intercommunalité.

Le résultat aujourd'hui est que l'intercommunalité à fiscalité propre apparaît inadaptée aux spécificités de l'Île-de-France. La densité du tissu communal a permis cette particularité malheureuse qui fait de l'Île-de-France la seule région où les villes riches se regroupent avec d'autres villes riches, laissant les villes pauvres se regrouper entre elles.

En outre, comme l'État et les collectivités ont longtemps privilégié les grands syndicats à vocation technique, ceux-ci sont devenus de puissantes institutions, qu'il s'agisse du SEDIF (syndicat des eaux d'Île-de-France), créé en 1923 et regroupant 144 communes, du SIPPAREC (héritier du syndicat des communes de la banlieue de Paris pour l'électricité, SCBPE, créé en 1923), chargé de l'électricité et des télécommunications pour 86 communes autour de Paris, ou du SIGEIF (le syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France), créé en 1904 et regroupant 172 communes autour de Paris. On peut citer également le SIAAP (syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne), qui a été créé en 1970 et qui

réunit les quatre départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), auxquels s'ajoutent 180 communes de la grande couronne par convention ; le SIAAP est chargé de la dépollution des eaux sales.

Ces syndicats sont anciens et nombreux et ils couvrent des périmètres larges et pertinents, rendant moins nécessaires de nouvelles formes d'intercommunalité comme celles préconisées par la loi de 1999. En outre, les communes franciliennes, et plus précisément celles de la petite couronne, sont suffisamment peuplées ; elles disposent de services étoffés et efficaces et elles tiennent à conserver leur autonomie. Ces réalités expliquent les débuts difficiles de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la petite couronne et le résultat peu convaincant que l'on constate aujourd'hui aussi bien sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.

Ainsi, les nouveaux EPCI déchargés des compétences techniques classiques, déjà entre les mains des grands syndicats intercommunaux, se tournent vers des projets moins concrets axés sur l'aménagement du territoire et le développement économique et fortement imprégnés d'un esprit de défense des intérêts locaux. Certains EPCI ne sont que stratégiques ; ils méprisent les compétences « utilitaristes » et se conçoivent comme des outils de promotion, de lobbying et de captation de la DGF et des subventions. On est très loin du souci d'une gestion rationalisée, plus loin encore de la perception d'un destin commun avec la métropole.

A ce stade, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la petite couronne n'a en rien contribué à la prise de conscience qu'il fallait créer une métropole parisienne, pas plus qu'il n'a contribué à faire se manifester des périmètres rationnels offrant des jalons à une nouvelle organisation territoriale. Ce développement intercommunal a seulement rappelé, en le soulignant, que les frontières départementales de la petite couronne étaient artificielles puisque les périmètres des EPCI à fiscalité propre les chevauchaient sans vergogne. On a même pu dire que les EPCI « torpillaient » les départements de la petite couronne.

Enfin, même l'ADCF (Assemblée des communautés de France), pourtant très favorable à l'intercommunalité, prend position en faveur d'un statut particulier pour la métropole dans son livre blanc pour 2015 et reconnaît les limites de l'intercommunalité à fiscalité propre quand il s'agit du cas particulier de l'Île-de-France.

Le livre blanc de l'ADCF (Assemblée des communautés de France) préconise un traitement spécifique du cœur de l'Île-de-France (proposition n° 11, p. 4) :

« L'application de la loi du 12 juillet 1999 a montré ses carences pour garantir une structuration optimale de l'intercommunalité dans les régions urbaines les plus complexes et notamment dans le cœur dense de l'Île-de-France. Nombre de critiques adressées à l'intercommunalité trouvent leur origine au sein de la région-capitale et plus particulièrement de sa très vaste agglomération centrale.

De fait, il est souhaitable que les débats qui s'engagent à propos du « Grand Paris » ou dans le cadre de la Conférence métropolitaine permettent de déterminer rapidement les choix d'organisation les plus adéquats pour ce territoire stratégique.

Il sera néanmoins préférable de privilégier des évolutions législatives spécifiques à cette région plutôt que de modifier le droit commun de l'intercommunalité (effets à attendre des dispositions contenues dans plusieurs propositions de loi aujourd'hui déposées) ».

2. Le scénario d'un Grand Paris intercommunal à écarter

Maintenant, si l'on écarte l'intercommunalité existant aujourd'hui dans la petite couronne pour procéder à la création d'une intercommunalité nouvelle qui englobe Paris et ses communes limitrophes, voire même Paris et la petite couronne, le modèle intercommunal peut-il fonctionner ? Il faudrait alors envisager la **création d'une communauté urbaine avec l'octroi d'une DGF de 293,5 millions d'euros dans le premier cas et de 535 millions dans le deuxième cas.**

Outre un coût colossal pour l'État en termes de DGF, la création d'une communauté urbaine du Grand Paris poserait des problèmes institutionnels et fonctionnels (répartitions des sièges, transfert obligatoire de compétences dont le PLU, unification des taux de TP s'étalant de 4 à 30 %).

Votre rapporteur n'est pas convaincu que la création d'une communauté urbaine sur le modèle révisé par la loi de 1999 puisse constituer une solution pour la métropole parisienne. Il préconise plutôt le choix d'un statut particulier adapté aux caractéristiques propres à une métropole moderne qui se compose de communes dotées d'une identité et d'une autonomie fortes.

Marguerite, Haussmann II ou Metropolis ?

A l'occasion de la tenue de sa 18^{ème} convention nationale de l'intercommunalité organisée en octobre, l'Assemblée des communautés de France a rendu publique une étude qui examine trois scénarios pour l'évolution de l'intercommunalité en Île-de-France.

- **1^{er} scénario : la « marguerite »**

Le premier scénario est désigné par le nom d'une fleur, la marguerite. Il consisterait à articuler la gouvernance de l'agglomération parisienne autour de Paris et cinq ou six intercommunalités fusionnées ou dilatées.

Sur le plan institutionnel, l'ADCF estime que la coopération pourrait prendre plusieurs formes selon le degré d'intégration recherché entre ces ensembles : une association pour une coopération a minima, un syndicat mixte fermé aux seules intercommunalités, un syndicat mixte ouvert aux départements et à la région ou un statut *sui generis*.

Si l'ADCF n'évoque pas la disparition des départements, elle considère néanmoins qu'ils auraient vocation à évoluer pour devenir de simples agences chargées de délivrer des prestations. De même, ce scénario pourrait avoir pour conséquence de favoriser la spécialisation de la région sur quelques politiques sectorielles (transports, enseignement supérieur).

- **2^{ème} scénario : Haussmann II**

Le deuxième scénario qu'évoque l'ADCF est désigné par l'expression « Haussmann II » pour faire référence à l'annexion par la ville de Paris des communes périphériques en 1860. Il y a toutefois une confusion puisqu'il ne s'agirait pas de proposer une nouvelle annexion mais simplement, dans l'esprit de l'ADCF, de proposer la création d'une communauté urbaine qui regrouperait Paris et la trentaine de communes limitrophes. Cette nouvelle structure rassemblerait 3,4 millions d'habitants sur 211 km². Le conseil de cette communauté serait doté de 140 sièges dont 91 reviendraient à Paris, 5 à Boulogne, 4 à Saint-Denis...

L'ADCF a calculé que cette communauté urbaine pourrait disposer (à droit constant) d'une DGF à hauteur de 293,5 millions d'euros. Elle exercerait les compétences des communes qui lui seraient transférées dans le cadre du droit commun et notamment un PLU communautaire.

Ce deuxième scénario aurait pour conséquence de remettre en question les intercommunalités existantes. Il amènerait aussi à repenser la place des départements soit à travers leur transformation en agences, soit à travers une « recomposition territoriale ».

- **3^{ème} scénario : Métropolis**

Le troisième scénario évoqué par l'ADCF est dénommé « Métropolis ». Il est le plus ambitieux puisqu'il reviendrait à créer une intercommunalité rassemblant Paris et l'ensemble des communes de la première couronne, soit 124 communes et 6,2 millions d'habitants.

L'ADCF préconise la création d'une communauté urbaine *sui generis* afin de garantir la gouvernabilité interne et de permettre de maîtriser l'évolution de la DGF, celle-ci s'élevant alors à droit constant à 535 millions d'euros. Ce scénario poserait la question de l'unification des taux de TP et du choix des compétences qui seraient transférées, sachant que celles-ci pourraient relever aujourd'hui des communes, des départements et de la région.

L'ADCF considère que ce scénario pourrait avoir pour conséquence la disparition des conseils généraux de la première couronne. Elle s'interroge sur les conséquences pour la région qui pourrait être fragilisée et les départements de la grande couronne qui pourraient, au contraire, monter en puissance.

En conclusion, on peut observer que les 3 scénarios de l'ADCF ne posent pas la question de la démocratie et donc de la création d'une nouvelle collectivité territoriale composée de membres élus au suffrage universel direct. Cette perspective apparaît pourtant indispensable dans le cas de la disparition des conseils généraux ou de leur transformation en « agences ».

A noter également que le choix de privilégier des scénarios qui ont tous en commun de recourir à l'intercommunalité apparaît également réducteur puisqu'il passe sous silence le véritable scénario « Haussmann II » qui reviendrait à imaginer une ville de Paris composée de 40 ou 50 arrondissements, qu'il se prive de la possibilité d'examiner les potentialités de la création d'une nouvelle collectivité territoriale qui se substituerait aux départements de la petite couronne et qu'il s'interdit de réfléchir également à l'hypothèse d'une région « ramassée » qui pourrait jouer alors le rôle de la métropole.

3. L'intercommunalité et l'organisation du partage des compétences

Sans préjuger des compétences qu'il faudrait confier à un futur Grand Paris, il ne semble pas inutile à ce stade d'analyser concrètement si l'intercommunalité à fiscalité propre a influé ou peut encore influencer sur la ligne de partage des compétences entre communes, EPCI, départements et régions dans les domaines suivants : transport, développement économique, enseignement et formation, logement, environnement et services.

a) Le transport

Comme votre rapporteur l'explique par ailleurs dans ce rapport¹, la politique des transports est aujourd'hui du ressort du syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF, qui regroupe la région et les départements. Cependant, en bout de chaîne, ce sont les communes qui disposent des compétences touchant la gestion des déplacements et l'articulation entre transports et urbanisme. Ainsi, les compétences complémentaires à celles du STIF sont réparties entre 1 281 entités communales.

¹Voir le IV. A qui revient plus particulièrement sur les transports en Île-de-France.

On comprend donc, d'une part, que les EPCI franciliens ne soient pas impliqués et, d'autre part, que la tentation soit grande de les impliquer afin de réduire le nombre d'interlocuteurs locaux avec lesquels le STIF négocie quand un projet implique une réorganisation des espaces publics et de la voirie. Cependant, comme il a été dit, les EPCI existants ne correspondent pas aux bassins de vie et d'emploi dont découlent les besoins de transports. Il est donc impossible – à supposer que les communes puissent accepter d'être dépouillées de leurs compétences au profit des EPCI – d'imaginer que ces compétences puissent être confiées à un niveau d'administration locale dont le périmètre n'est pas pertinent.

b) Le développement économique

Pour cette compétence, l'Île-de-France hérite d'un cadre institutionnel tout aussi complexe et problématique que le reste du territoire, mais les effets négatifs de cette confusion se font sentir d'autant plus durement que la métropole parisienne est un cœur économique majeur.

Ainsi, la loi fait que, depuis 2004, la région assure la coordination des actions économiques dans le cadre du schéma régional de développement économique (SRDE) mais, depuis 1982, le département dispose de la compétence « action économique » et met en place l'Agence de développement économique. Enfin, les EPCI à fiscalité propre ont, depuis 1999, comme mission prioritaire le développement économique. **Cet enchevêtrement des compétences nuit à l'efficacité de l'action publique dans le domaine économique, particulièrement dans la métropole parisienne.**

En effet, la politique économique des EPCI de la petite couronne dispose de moyens relativement faibles ; elle se traduit par un renforcement de la rivalité entre les territoires intercommunaux et un gaspillage des fonds publics dans des opérations de marketing totalement dépourvues de vue d'ensemble. Il en résulte que les différences de développement et d'attractivité continuent à se renforcer autour de Paris. Le développement intercommunal ne contribue pas au renforcement d'un projet global et cohérent de l'agglomération ; au contraire, il fragmente les politiques publiques.

c) L'enseignement et la formation

Les EPCI franciliens ne jouent pas un rôle important dans ce domaine de compétence : l'accompagnement de l'enseignement élémentaire reste aux mains des communes, le second degré entre celles des départements. On remarque toutefois qu'en matière de formation professionnelle, d'enseignement supérieur et de recherche, les EPCI commencent à chercher à faire évoluer l'offre et particulièrement quand le lien est possible entre enseignement et développement économique. Mais là aussi, les initiatives sont désordonnées et les EPCI partagent ce secteur naissant avec des associations. C'est la raison pour laquelle il semble nécessaire, ici aussi, de revenir à un projet d'ensemble qu'il conviendrait de confier à l'échelon du Grand Paris.

d) Le logement

Il n'est plus nécessaire de rappeler l'éclatement des politiques locales de l'habitat ni l'empilement des niveaux de décision qui font que l'action publique dans le domaine du logement est peu lisible et peu efficace.

Il convient surtout de rappeler que le droit des sols et la délivrance du permis de construire relèvent de la responsabilité des communes et que cette compétence, octroyée en 1982, n'a jamais été remise en question, même si tous les autres acteurs locaux ont vu depuis croître leurs compétences en matière de logement.

Dans ce domaine, l'intercommunalité francilienne a été à l'origine de politiques locales de l'habitat, mais chacune de ces politiques est naturellement restée confinée au territoire de l'EPCI. Comme les périmètres sont très restreints, l'exercice de cette compétence donne peu de résultats tangibles. En outre, cette compétence n'est jamais prioritaire pour l'EPCI.

Quoi qu'il en soit, un renforcement intercommunal dans le domaine du logement n'est pas souhaitable sur ces petits périmètres au moment où il apparaît nécessaire de pratiquer une politique du logement à l'échelle de l'agglomération. Si l'on reste sur le chiffre annoncé de 60 000 logements nouveaux chaque année en Île-de-France, il faut avoir le courage de reconnaître que cet objectif ne saurait être atteint avec les structures intercommunales actuelles. Il semble plus judicieux de confier cette compétence à l'agglomération en concertation avec les communes détentrices du droit des sols, quitte à imposer des opérations prioritaires d'intérêt métropolitain comme ce rapport en fera la proposition.

e) L'environnement

En matière d'environnement (approvisionnement en eau, assainissement, préservation des risques naturels, enlèvement et traitement des déchets, lutte contre les nuisances), le périmètre d'intervention est imposé par une logique de rentabilité économique qui exclut que ces compétences puissent rester en Île-de-France à l'échelon communal, intercommunal ou départemental.

Cette constatation a été faite très tôt et de grands syndicats existent pour remplir ces missions essentielles depuis plus d'un siècle. Le SEDIF et le SIAAP ont déjà été évoqués mais on peut citer encore le SYCOM (syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne) qui couvre cinq départements (75, 92, 93, 94, 78). À côté du SYCOM, il existe 11 autres syndicats moins importants mais chargés de la même compétence.

Il n'y a donc pas lieu d'attendre un quelconque bénéfice dans ce domaine en renforçant les EPCI à fiscalité propre. En revanche, il est peut-être encore possible de rationaliser les périmètres des syndicats existants.

f) Les services et les équipements

La métropole parisienne jouit d'un niveau élevé de services et d'équipements publics mais force est de constater malgré tout que de fortes disparités existent entre les territoires. La prise en charge des équipements et des services par les EPCI franciliens n'a pas, à ce jour, influé sur cet état de choses.

Les EPCI franciliens sont intervenus au titre de leurs compétences optionnelles ou facultatives pour les équipements sportifs et culturels et aussi pour les équipements et services sociaux de la petite enfance et du péri-éducatif. Toutefois, la question se pose dans la zone dense de savoir s'il est vraiment nécessaire de créer des EPCI pour porter les piscines, les bibliothèques, les écoles de musique, les salles de spectacles, les crèches, les gymnases, les cantines et les repas à domicile.

Il semble, en effet, que les communes de la zone dense soient déjà équipées et en tout cas en mesure de le faire par elles-mêmes et que l'intercommunalité sortie de la loi de 1999 n'a, à ce jour, pas apporté la preuve de son efficacité dans ce domaine. Or, on parle maintenant de mettre en réseau ces services et ces équipements intercommunaux : on est donc en droit de se demander où se situe le bon niveau d'intervention : la commune, l'EPCI ou le Grand Paris ?

La multiplicité des acteurs intervenant sur le territoire de la métropole parisienne s'est accrue avec la loi de 1999 favorisant l'intercommunalité. Or, ce mouvement tendant à multiplier les centres de décision nuit à la cohérence de la gouvernance globale du territoire. C'est la raison pour laquelle dans le cas où émergerait une nouvelle collectivité du Grand Paris sur le périmètre de la capitale et de la petite couronne, il conviendrait de mettre un terme à l'expérience des EPCI à fiscalité propre et de reventiler les compétences entre les communes et le Grand Paris.

Les compétences de la communauté urbaine selon l'article L. 5215-20 du CGCT

I. - La communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

a) création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

b) actions de développement économique ;

c) construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;

d) lycées et collèges dans les conditions fixées au titre I^{er} du livre II et au chapitre I^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation.

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

a) schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;

b) organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;

c) prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

a) programme local de l'habitat ;

b) politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;

c) opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

4° En matière de politique de la ville dans la communauté :

a) dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

b) dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

a) assainissement et eau ;

b) création, extension et translation des cimetières et sites cinéraires hors de l'emprise des cimetières ainsi que création et extension des crématoriums ;

c) abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

d) services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie.

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;

b) lutte contre la pollution de l'air ;

c) lutte contre les nuisances sonores ;

d) soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine.

Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

II. - La communauté urbaine peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

III. - Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté urbaine.

C. UNE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE A RÉINVENTER AU NIVEAU MÉTROPOLITAIN

Une des principales raisons de construire le Grand Paris tient à l'augmentation des inégalités que l'on constate dans l'agglomération entre ses habitants et, parallèlement, à l'accroissement des différences de ressources entre les collectivités qui augmente encore les disparités. Plus les habitants d'une commune sont pauvres, plus celle-ci a des ressources limitées et plus elle est sollicitée pour fournir des services publics et plus ses taxes locales sont élevées. La pauvreté nourrit la pauvreté. Pour cela il est devenu indispensable d'instaurer une véritable péréquation si l'on souhaite apporter une réponse au naufrage des territoires de banlieue déjà à la dérive.

Evoquer la question de la péréquation, c'est ouvrir à coup sûr un débat qui fâche. Votre rapporteur a pu le constater lors de ses échanges avec certains élus de Paris et des Hauts-de-Seine, toutes tendances politiques confondues, qui ont parfaitement compris que l'un des objectifs du Grand Paris consistait précisément à mieux répartir la richesse produite dans l'agglomération et donc à partager le « trésor » de ces deux collectivités.

Par ailleurs, afin de proposer une réforme réaliste, votre rapporteur a choisi de se fixer comme principe que le Grand Paris ne devrait pas solliciter de nouveaux financements budgétaires afin de ne pas pénaliser les autres collectivités territoriales. Il s'agit donc de réfléchir pour l'essentiel à niveau de ressources constant et de se poser les questions suivantes : comment améliorer la péréquation ? Comment ne pas porter atteinte à l'attractivité ? Ces deux principes amènent, notamment, à privilégier une réflexion sur la création d'une taxe professionnelle unique.

Afin de préciser le contour des ressources dont pourrait disposer le Grand Paris, votre rapporteur a souhaité mobiliser le Comité d'experts de

l'Observatoire de la décentralisation afin de pouvoir bénéficier d'estimations sur les ressources de la future collectivité.

1. La relative inefficacité de la péréquation actuelle

Si la création d'une nouvelle entité qui porterait le nom de « Grand Paris » et couvrirait Paris et les trois départements de la petite couronne semble une urgence aujourd'hui, c'est essentiellement parce que l'émergence d'une collectivité territoriale *sui generis* adaptée à ce territoire porte, outre l'espoir d'une meilleure gouvernance, celui d'une meilleure péréquation sur le territoire métropolitain.

L'Île-de-France, et plus particulièrement le Grand Paris tel qu'il a été défini ici, est une région fiscalement riche. Chacun sait que le potentiel fiscal moyen de la région figure en tête du classement national en raison naturellement de la concentration de logements, d'activités et de sièges sociaux dans et autour de la capitale. Il est donc regrettable que cette richesse fiscale soit inégalement répartie. On constate que parmi les communes de plus de 10 000 habitants, les dix communes les plus riches disposent d'un potentiel financier cinq fois plus important que les 10 communes les plus pauvres. Ces différences s'expliquent essentiellement par la plus ou moins grande présence d'entreprises sur le territoire communal concerné, mais aussi par les disparités de revenus des habitants. Ce sont des réalités qu'il faut reconnaître et qui ne peuvent être modifiées que très progressivement.

En attendant, cette situation de départ conduit les communes les moins riches à pratiquer des taux d'imposition élevés pour compenser la faiblesse de leurs bases et elles justifient cette pression fiscale élevée par la nécessité d'offrir à la population les mêmes services collectifs que ceux des communes plus riches avoisinantes.

Pourtant, depuis presque 60 ans, la métropole bénéficie de mécanismes de redistribution et de péréquation qui, visiblement, ne s'avèrent pas suffisamment efficaces. Aujourd'hui, la région Île-de-France bénéficie des mécanismes de péréquation de droit commun comme la DSU (dotation de solidarité urbaine), la DSR (dotation de solidarité rurale) et la DNP (dotation nationale de péréquation) auxquelles s'ajoute le mécanisme propre à la région du FSRIF (Fonds de solidarité de la région Île-de-France).

Ce fonds a été créé en 1991 et il est destiné à « *contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes* ». L'existence de ce fonds partage les communes d'Île-de-France en communes contributives, communes bénéficiaires et communes non concernées.

Les communes contributives au titre d'un premier prélèvement sont celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % à la

moyenne régionale. Ce prélèvement ne peut pas dépasser 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune contributive.

En 2007, cette première part se chiffre à 154 millions d'euros acquittés par 68 communes dont la ville de Paris qui verse à elle seule 103 millions d'euros. Un second prélèvement est opéré sur les communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant excèdent 3 fois la moyenne nationale. Cette seconde part représente 31 millions d'euros prélevés sur 15 communes.

Les communes bénéficiaires sont au nombre de 147 parmi les 244 communes de plus de 10 000 habitants et 110 communes de 5 000 à 10 000 habitants. Ces communes sont classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges décroissant qui tient compte du potentiel financier par habitant de la commune, du revenu déclaré à l'IRPP, du nombre de logements sociaux et du nombre de bénéficiaires d'aides au logement.

On constate depuis plusieurs années que les ressources du FSRIF diminuent au fur et à mesure que se développent l'intercommunalité à taxe professionnelle unique. En effet, il s'agit d'un autre effet pervers de l'intercommunalité en Île-de-France : **les communes membres d'un EPCI à TPU sont dispensées du second prélèvement du FSRIF**. On sait donc qu'outre la certitude de capter davantage de DGF, **la création d'un EPCI à TPU en Île-de-France apporte l'avantage, non négligeable pour les communes contributives du FSRIF, de les libérer de la seconde part du versement**.

Si on laisse de côté la relative inefficacité du FSRIF, il convient de lever une hypothèque dans le cas de la création d'un Grand Paris dont le périmètre couvrirait la capitale et les trois départements de la petite couronne.

En effet, **en aucun cas, la création de cette nouvelle entité ne doit avoir pour conséquence de supprimer ni pour but de réserver les bénéfices du mécanisme au Grand Paris**. La solidarité sur ce point restera entière d'autant qu'il est connu de tous que la plupart des communes bénéficiaires se trouvent dans la grande couronne.

En outre, il convient de rappeler que le Grand Paris ne recevrait que la part départementale de la taxe professionnelle et que **la suppression des EPCI à fiscalité propre libérerait automatiquement une marge importante pour la seconde part du versement FSRIF**.

2. L'impossible réforme de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle – impôt condamné unanimement dès sa naissance – a survécu mais elle n'a pas cessé d'être réformée et elle continue d'être considérée comme un impôt peu satisfaisant. Le rapport de la commission Fouquet (2004) appelait de ses vœux une réforme profonde

rendue nécessaire par l'inefficacité des incessants ravaudages pratiqués depuis une quinzaine d'années. En effet, ces modifications ont rétréci l'assiette et le champ de la taxe, transféré la charge aux ménages par la prise en charge croissante de cet impôt local par l'État et, plus récemment, avec le plafonnement, mis un terme au dynamisme du produit qui ne peut plus varier que si de nouvelles bases apparaissent.

Certes, pour les collectivités territoriales, la taxe professionnelle a d'abord été un très bon impôt en termes de rentabilité et de prévisibilité, l'assiette étant dynamique et assez peu volatile, et les collectivités françaises se réjouissaient d'avoir un impôt presque totalement déconnecté de la conjoncture économique, ce qui ne pouvait, en contrepartie, que nuire à l'activité économique.

Enfin, la taxe professionnelle est devenue, depuis 1999, l'impôt de l'intercommunalité à fiscalité propre quand les EPCI optent pour la taxe professionnelle unique, c'est-à-dire lorsque les communes membres des EPCI renoncent au produit de leur taxe professionnelle (à hauteur du coût de l'exercice des compétences transférées). Ce dernier phénomène rendit alors plus difficile une vraie réforme.

Il faut donc admettre que la taxe professionnelle (TP) constitue l'impôt emblématique de l'autonomie financière des collectivités territoriales et qu'il semble naturel, de prime abord, d'envisager de spécialiser cet impôt en Île-de-France et plus précisément de l'affecter aux ressources du Grand Paris (conçu comme Paris et sa petite couronne). Cependant, cette idée ne résiste pas à l'examen ; d'abord, il existe une grande disparité de taux de TP sur ce territoire et même si le taux d'imposition n'est pas toujours un élément déterminant dans la décision d'implantation d'une entreprise, on sait que les taux de TP à l'État dans la petite couronne sont handicapants pour ces territoires. En effet, parmi les 10 taux globaux les plus élevés en Île-de-France, 7 sont ceux de communes de Seine-Saint-Denis et 3 du Val-de-Marne. A l'inverse, parmi les taux les plus bas, 4 se trouvent dans les Yvelines et 3 dans les Hauts-de-Seine. Une harmonisation des taux sur un territoire unifié autour de Paris risque de s'avérer une entreprise longue et délicate. Mais, outre cette difficulté, on constate que la taxe professionnelle est une source de déséquilibre entre les collectivités d'Île-de-France et qu'elle constitue un handicap dans la compétition internationale, comme le fait remarquer avec justesse Dominique Perben dans son rapport « Imaginer les métropoles d'avenir » (AN – XIII^e législature – Janvier 2008).

On ne peut effectivement que souscrire à l'idée que la taxe professionnelle accentue les écarts de richesse entre les collectivités. De plus, contrairement à l'idée reçue que le taux de taxe professionnelle serait un outil utile à la compétition que se livrent les collectivités pour attirer les entreprises, il s'avère que la localisation des entreprises sur le territoire n'est que très partiellement affectée par la fiscalité locale (cf. Diagnostic sur le développement économique de l'Île-de-France en 2005 – Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France – Juillet 2005).

La taxe professionnelle est, certes, la principale cause des écarts de richesse entre les collectivités mais elle n'est pas la cause exclusive. La qualité des services offerts, le coût du foncier ou la proximité des réseaux de communication entrent en considération lors du choix d'une implantation plus que le taux de taxe professionnelle. Enfin, même si le taux de TP s'avérait un facteur déterminant pour l'implantation des entreprises, serait-il raisonnable de permettre qu'au sein du territoire métropolitain se développe davantage la concurrence entre les collectivités, concurrence qui ne pourrait être que source d'une répartition désordonnée et inégalitaire de l'activité économique et, partant, des bases imposables ?

En outre, l'existence d'une imposition locale frappant les investissements constitue une particularité française qui pénalise notre pays et notre capitale, en particulier en termes d'attractivité. C'est la raison pour laquelle le rapport Perben conclut que *« la TP est de nature à exercer un effet désincitatif sur les choix d'investissement au détriment de la France. La TP pèse sur la marge brute des investissements effectués en France et désavantage ainsi les sites de production situés sur nos territoires métropolitains dont elle obère l'attractivité »*.

L'ensemble de ces arguments fait que le choix de la taxe professionnelle comme ressource principale du Grand Paris n'est pas un choix viable en dehors de la consolidation de la part départementale des quatre départements au profit du Grand Paris. Plus tard – mais ce n'est pas le propos de ce rapport – il sera toujours possible de s'orienter vers une solution nouvelle consistant en un remplacement (sur le territoire du Grand Paris) de la TP par un nouvel impôt. En effet, la TP a souvent été présentée comme le seul lien acceptable entre l'activité économique et le territoire sur lequel elle s'exerce, lui apportant à la fois des retombées positives et négatives, les unes compensant les autres. Il est permis de se demander si, sur un territoire déjà totalement développé comme celui du futur Grand Paris, cet argument peut encore avoir un sens. En effet, le lien entre le territoire et l'impôt semble moins nécessaire quand l'industrialisation est arrivée à son terme sur un territoire et commence même à refluer.

C'est pourquoi on pourrait ouvrir le débat et envisager pour le Grand Paris une ressource de substitution qui pourrait s'apparenter à un impôt local sur les sociétés sur le modèle de l'impôt sur les sociétés, c'est-à-dire un impôt cessant de frapper l'investissement et variant avec le résultat des entreprises.

Pour le moment, devant l'impossibilité de réformer la taxe professionnelle, il convient de suggérer que le Grand Paris récupère à son profit le produit de la part départementale de la taxe professionnelle des quatre départements, ce qui amènera naturellement le département de Paris à fixer un taux en réfaction du taux de la ville de Paris.

Les principales ressources financières des conseils généraux en 2007 (en euros)

	DGF ⁽¹⁾	DMTO ⁽²⁾	TH ⁽³⁾			TFPB ⁽³⁾			TFPNB ⁽³⁾			TP ⁽³⁾		
			BASES	TAUX	PRODUITS	BASES	TAUX	PRODUITS	BASES	TAUX	PRODUITS	BASES	TAUX	PRODUITS
PARIS	25 786 883	790 000 000	4 650 530 906	2,19	101 844 786	6 199 639 251	0	0	6 490 440	0	0	5 669 664 355	0	0
92	264 072 253	407 000 000	2 796 612 887	5,8	162 195 823	3 408 957 955	4,74	161 577 300	7 934 820	7,5	595 116	4 670 594 835	5,68	265 293 143
93	271 307 807	164 000 000	1 594 730 291	7,15	114 025 790	1 935 282 396	9,01	174 368 631	6 723 571	12,97	872 064	2 271 267 401	13,03	295 947 900
94	223 897 976	200 000 000	1 936 812 863	6,29	121 825 190	1 787 440 473	8,1	144 783 607	3 436 143	12,38	425 126	1 756 831 031	9,57	168 126 684
Total	785 064 919	1 561 000 000			499 891 589			480 729 538			1 297 190			729 367 727

(1) DGF : Dotation de compensation 2007 + Dotation forfaitaire 2007 + Dotation de péréquation urbaine 2007.

Source : DGI

(2) DMTO : Taxe départementale de publicité foncière + Droits départementaux d'enregistrement + Taxe départementale additionnelle aux droits d'enregistrement.

(3) Rôles généraux au profit des départements.

3. Une première évaluation des ressources du Grand Paris

Pour définir les ressources d'un futur Grand Paris, il est nécessaire de déterminer au préalable le périmètre de cette nouvelle entité et les compétences qui lui seront attribuées. Pour le périmètre, comme il a déjà été dit, le Grand Paris est appelé à couvrir Paris et les départements de la petite couronne dans un premier temps. Quant aux compétences, il est permis de retenir provisoirement les cinq compétences dont il a déjà été question et qui sont celles qui posent un vrai problème de gouvernance aujourd'hui : logement, transport, équilibre économique, action sociale et sécurité.

Mais, dans la mesure où la création du Grand Paris s'accompagnerait de la fusion des quatre départements existants et de la disparition des EPCI à fiscalité propre, il est clair que les ressources du futur Grand Paris seraient, pour une large part, constituées de la consolidation de la partie « ressources » des budgets départementaux et intercommunaux en l'état.

Comme il n'est pas envisageable de demander à l'État de contribuer à la mise en place d'un Grand Paris, le montant des dotations allouées au Grand Paris ne peut être que la somme de celles allouées aux quatre départements et aux EPCI à fiscalité propre. Cela est d'autant plus nécessaire que la fusion des quatre départements se fait naturellement à compétences identiques (il pourra être envisagé, dans un deuxième temps, de redistribuer les compétences) ce qui signifie que le Grand Paris exerce les compétences des quatre départements. En revanche, pour les EPCI à fiscalité propre qui disparaissent, il convient de partager leurs compétences entre les communes et le Grand Paris.

Cette présentation cursive de la consolidation des budgets départementaux et intercommunaux fait abstraction de la structure des dépenses qui varie d'un département à l'autre et d'un EPCI à l'autre. Le tableau qui suit donne cependant une idée des ressources potentielles du Grand Paris qui pourrait se retrouver à la tête d'un budget de 5,47 milliards d'euros (chiffre 2005) auxquels il convient d'ajouter la part de DGF allouée aux EPCI à fiscalité propre de la petite couronne. Si l'on tient compte du fait que le budget du département de Paris n'est pas aujourd'hui représentatif des dépenses obligatoires que la ville engage en tant que conseil général et si l'on considère que les compétences transférées aux Grand Paris devront être accompagnées des financements correspondants, on peut estimer que le budget du Grand Paris devrait être sensiblement plus élevé que la simple addition des budgets des quatre conseils généraux.

Bien entendu, il n'est pas question de remettre en cause les dépenses légales obligatoires des conseils généraux qui concernent essentiellement des dépenses sociales. Ce budget « consolidé » du futur « conseil général du Grand Paris » comprendrait toutefois 830 millions de dépenses non obligatoires qui pourraient constituer une marge de manœuvre importante pour mettre l'accent sur les priorités de la nouvelle collectivité.

Budget des conseils généraux de la petite couronne
(chiffres 2005)

FONCTIONS M52	FONCTIONNEMENT					INVESTISSEMENT					TOTAL
	75	92	93	94	TOTAL	75	92	93	94	TOTAL	
COLLEGES	21 932 057	35 064 921	28 987 372	30 859 113	116 843 463	29 043 641	104 225 465	59 051 766	98 472 728	290 793 601	407 637 063
RMI	332 226 717	129 572 459	260 103 377	135 620 290	857 522 843	1 404 346		461 434		1 865 780	859 388 623
APA	95 549 146	47 396 871	70 026 789	53 451 500	266 424 306					0	266 424 306
FAMILLE ET ENFANCE	287 031 972	222 343 932	244 363 307	166 010 189	919 749 401	449 506	5 323 408	7 121 828	13 587 059	26 481 802	946 231 203
PERSONNES AGEES	141 540 575	69 471 304	83 525 476	63 878 618	358 415 973	1 299 677	2 103 225	4 109 444	2 929 898	10 442 244	368 858 216
PERSONNES HANDICAPEES	127 933 418	96 695 657	95 488 406	81 167 701	401 285 182	311 466	4 412 600	1 282 553	1 453 785	7 460 404	408 745 587
PREVENTION MEDICO-SOCIALE	38 661 639	39 351 385	60 199 853	41 318 488	179 531 364	2 779 322	1 530 377	853 635	1 705 800	6 869 134	186 400 498
SERVICES SOCIAUX	37 646 128	41 680 357	14 897 950	63 442 154	157 666 589	1 477 998	3 831 550	154 491	197 658	5 661 696	163 328 285
INCENDIE ET SECOURS		27 486 515	26 361 112	23 344 765	77 192 392		1 308 982	1 261 071	1 116 716	3 686 769	80 879 160
VOIRIE		18 095 705	7 828 789	11 796 908	37 721 402		44 294 749	30 645 132	41 645 641	116 585 522	154 306 924
ARCHIVES	453 865	628 044	1 910 560	190 615	3 183 084	600 634	67 760	96 169	119 452	884 016	4 067 099
MILIEUX NATURELS		9 029 125	16 393 974	3 606 946	29 030 045		17 558 290	16 844 154	215 943	34 618 387	63 648 432
TRANSPORTS	211 094 350	51 334 178	34 391 833	28 709 670	325 530 032		11 430 707	2 809 725		14 240 432	339 770 464
SERVICES GENERAUX	29 818 623	108 801 722	100 262 846	85 524 358	324 407 549	2 730 300	11 034 877	9 878 241	22 582 216	46 225 634	370 633 183
COMMUNICATION		5 757 662	6 794 750	6 392 510	18 944 922			71 999	92 399	164 398	19 109 320
TOTAL COMPETENCES LEGALES	1 323 888 490	902 709 836	1 051 536 395	795 313 825	4 073 448 546	40 096 890	207 121 990	134 641 644	184 119 294	565 979 817	4 639 428 363
ADMINISTRATION LOCALE					0		2 270 657		846 542	3 117 198	3 117 198
COOPERATION DECENTRALISEE		4 221 934	1 395 834	822 340	6 440 108		11 000	199 230	7 950	218 180	6 658 288
SECURITE	19 189	4 297 311	2 845 396	3 424 982	10 586 878	120 446	2 397 495		534 469	3 052 409	13 639 288
ENSEIGNEMENT	7 410 709	37 326 356	4 068 575	2 466 225	51 271 864	25 666 074	43 419 582	2 444 400	2 392 468	73 922 524	125 194 388
CULTURE		17 045 070	17 035 949	24 274 218	58 355 237		3 099 631	5 327 087	11 475 433	19 902 150	78 257 388
SPORTS JEUNESSE	6 949 842	15 140 721	20 634 852	7 325 424	50 050 839	1 956 745	6 290 651	2 612 458	15 226 682	26 086 536	76 137 375
ACTION SOCIALE	16 632 685	19 715 595	25 395 481	14 897 222	76 640 984	4 058 703	10 269 011	1 005 080	1 407 047	16 739 841	93 380 825
INFRASTRUCTURES				3 000	3 000		917 524	1 082 975	3 908 375	5 908 874	5 911 874
ENVIRONNEMENT	5 949 788	8 191 711	3 914 936	13 328 690	31 385 125		6 221 885	6 780 713	16 371 981	29 374 579	60 759 705
AMENAGEMENT ET LOGEMENT	2 530 126	29 767 352	13 431 836	20 138 072	65 867 386	78 360 917	70 423 077	16 266 678	75 199 807	240 250 479	306 117 864
TRANSPORTS			3 000	5 000	8 000	4 430 000		13 500	2 500	4 446 000	4 454 000
DEV ECO	16 905 052	12 054 047	10 991 228	8 859 162	48 809 489	1 320 646	2 147 129	2 954 308	328 818	6 750 901	55 560 390
TOTAL AUTRES COMPETENCES	56 397 390	147 760 098	99 717 087	95 544 335	399 418 911	115 913 531	147 467 640	38 686 429	127 702 071	429 769 671	829 188 583
TOTAL DEPENSES COMPTABILISEES	1 380 285 881	1 050 469 934	1 151 253 482	890 858 160	4 472 867 457	156 010 421	354 589 630	173 328 073	311 821 365	995 749 488	5 468 616 945

Source : M. Luc-Alain Vervisch, expert auprès de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat.

D. UN STATU QUO DEVENU INTENABLE

1. Des élus locaux conscients de la nécessité de créer le Grand Paris

Afin de connaître le sentiment des élus locaux de l'agglomération parisienne à la fois sur le fonctionnement actuel de l'agglomération et sur les différentes réformes envisageables, votre rapporteur a rencontré de nombreux responsables d'exécutifs locaux et a fait parvenir un questionnaire à l'ensemble des maires de la petite couronne.

Concernant le point de vue des « grands élus », le Président de la région Île-de-France, Jean-Paul Huchon¹, est celui qui revendique le plus fort le statu quo. Il estime, en effet, que la région a une vocation naturelle à piloter l'agglomération grâce à des outils comme le STIF. Il ne voit pas de difficultés à poursuivre la logique des financements croisés qui permettent à la région d'aider les départements et les communes et défend le recours à la contractualisation entre les collectivités ainsi que le développement des intercommunalités.

Pour autant, Jean-Paul Huchon reconnaît que la gestion du logement n'est pas satisfaisante en Île-de-France et qu'il serait utile de mutualiser les moyens. Concernant la perspective d'un Grand Paris auquel il n'est pas favorable, il souhaite en tous les cas que la région conserve la compétence « transports ».

En réalité, le Président de la région est le seul à considérer que la gouvernance de l'Île-de-France est satisfaisante. Le secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement, Roger Karoutchi², considère, par exemple, que, dans la pratique, la région est inadaptée pour traiter les problèmes de l'agglomération. Il observe que le fonctionnement du STIF n'est pas satisfaisant car il se contente de financer les projets rentables. Selon lui, la ville de Paris a pris l'habitude depuis des décennies de décider seule sans consulter ses voisines. La Conférence métropolitaine ne change rien à cela puisqu'elle n'a pas de pouvoir de décision. Pour améliorer la gouvernance, Roger Karoutchi propose une loi-cadre qui permettra de créer une structure *sui generis* intermédiaire entre le syndicat et la communauté urbaine. Il considère que l'engagement de l'État pour financer de grands projets comme « Métrophérique » est incontournable.

La ville de Paris, pour sa part, a pris conscience que son destin était lié à celui de l'agglomération et qu'une forme de coopération devait être

¹ Votre rapporteur a rencontré le Président du conseil régional le 29 novembre 2007 et a été auditionné par la commission du conseil régional chargée de réfléchir sur le thème « Scénarii pour la métropole : Paris – Île-de-France demain » le 30 novembre 2007.

² Votre rapporteur a rencontré le secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement le 15 octobre 2007.

imaginée. C'est pourquoi le maire, Bertrand Delanoë, a, ces dernières années, engagé un dialogue avec les communes proches de la capitale avec pour objectif de faire émerger des projets communs. Pierre Mansat¹, l'adjoint au maire de Paris chargé du dialogue avec la banlieue, a été chargé de conduire la réflexion sur cette nouvelle gouvernance depuis 2005 en commençant par établir un diagnostic commun afin de mettre un terme à une « ignorance réciproque ». La première réunion de la Conférence métropolitaine a, ainsi, été organisée en juillet 2006. Ces travaux ont permis d'établir, selon Pierre Mansat, qu'il existait bien un problème de gouvernance en Île-de-France qui était à l'origine de défaillances dans les politiques publiques en matière d'habitat, d'urbanisme commercial, de développement économique, de protection de l'environnement et de transports.

Or, selon l'adjoint au maire de Paris, si la région a une légitimité pour agir, elle ne peut le faire seule. Il y a la nécessité d'une autre légitimité au niveau de l'agglomération. Pour Pierre Mansat, il faut examiner la question institutionnelle sans *a priori*. Pour autant, il estime, comme votre rapporteur, que le statut de « communauté urbaine » n'est pas approprié. L'adjoint au maire de Paris envisage de favoriser le développement de projets et de réfléchir à la création d'outils nouveaux comme un PLU d'agglomération, un SCOT, une péréquation de la taxe professionnelle... Il estime, en particulier, que la question du logement à Paris ne se résoudra pas seulement sur le périmètre de la commune et rappelle la nécessité de développer les transports avec un projet comme « Métrophérique ».

Hervé Bramy, l'ancien Président du conseil général de Seine-Saint-Denis², propose, pour sa part, de commencer la réflexion sur le Grand Paris par un « état des lieux ». Il remarque, en particulier, que tous les équipements prévus par le précédent contrat de plan n'ont pas été réalisés. Plus généralement, il déplore ce qu'il estime être un désengagement de l'État. Il évoque, par exemple, la détermination des périmètres des intercommunalités qui n'est pas satisfaisante et que les représentants de l'État ont laissé faire. L'ancien Président du conseil général de Seine-Saint-Denis estime qu'il faut développer la coopération entre les départements et qu'il est nécessaire que l'État participe davantage à l'effort de solidarité, par exemple en ce qui concerne la prise en charge du RMI.

Si les « grands élus » de l'agglomération restent prudents sur le Grand Paris, les maires des communes de la petite couronne semblent davantage conscients de la nécessité d'un pouvoir métropolitain comme l'illustrent les réponses au questionnaire qui leur a été envoyé par l'Observatoire de la décentralisation³. Ces indications sont d'autant plus précieuses qu'elles ont été recueillies à partir d'un échantillon représentatif et pluraliste.

¹ Votre rapporteur a rencontré M. Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris, le 30 octobre 2007.

² Votre rapporteur a rencontré le Président du conseil général de Seine-Saint-Denis le 17 janvier 2008.

³ Une analyse complète des réponses au questionnaire est présentée en annexe avec des tableaux.

Il ressort d'abord de cette enquête que 80 % des maires de la petite couronne considèrent que la gouvernance du cœur de l'agglomération n'est pas satisfaisante. Ce sentiment semble particulièrement répandu pour ce qui concerne l'organisation des transports entre Paris et la banlieue qui ne convient pas à près de 82 % des maires. De même, près de 71 % considèrent que la sécurité n'est pas suffisamment bien assurée par les acteurs chargés de cette compétence et 87 % estiment que la crise du logement ne pourra être résolue seulement au niveau de la commune.

En fait, les maires de la petite couronne sont convaincus qu'une redistribution des compétences entre niveaux de collectivités est aujourd'hui nécessaire. S'ils sont 60 % à estimer que les questions relatives à l'environnement doivent être traitées à un niveau supérieur à celui de la commune, ils sont 61,5 % à considérer qu'au contraire, le social doit relever d'abord des communes en petite couronne. Pour les autres thématiques, les avis sont plus partagés.

Lorsqu'on les interroge sur le Grand Paris, les maires de la petite couronne en saisissent parfaitement l'intérêt puisqu'ils sont près de 86 % à déclarer que l'amélioration de la gouvernance en Île-de-France pourrait permettre à l'agglomération parisienne de conforter son rang dans la compétition européenne. Ils sont aussi 56,5 % à estimer que l'appartenance de leur commune au futur Grand Paris pourrait les faire bénéficier d'une attractivité économique accrue.

Les avis sur la péréquation sont plus partagés puisqu'un maire sur deux estime que la création d'un Grand Paris serait de nature à renforcer la péréquation financière entre les territoires. Comme toujours, les communes riches en taxe professionnelle voient d'un mauvais œil le partage de cette richesse.

Concernant les compétences du Grand Paris, les maires de la petite couronne estiment qu'elles devraient d'abord concerner les transports (85 %), le logement (55 %), le développement économique (55 %) et l'environnement (50 %). Une proportion non négligeable considère que cette nouvelle institution devrait prendre en charge les grands équipements (45 %) et la sécurité (35 %).

Les réponses obtenues au questionnaire ne font donc aucun doute quant à la prise de conscience des élus de la petite couronne face à la nécessité de créer le Grand Paris. Même si aucun projet particulier n'obtient une majorité de suffrages, ils sont 70 % à souhaiter que leur commune fasse partie du Grand Paris et 82 % à refuser que la ville de Paris devienne le chef de file de l'agglomération parisienne ce qui exclut *a priori* le scénario de la communauté urbaine.

2. Un débat relancé par le Président de la République en juin 2007

La relance du débat sur le Grand Paris est à porter au crédit du Président de la République qui a abordé ce thème dans son discours du 26 juin 2007 à l'occasion de l'inauguration du satellite n° 3 de l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle. Cela ne signifie pas, bien sûr, que le thème était ignoré jusqu'alors mais on peut observer qu'il était traité essentiellement au niveau local, à travers les projets de coopération qui pouvaient être envisagés entre les communes ou à travers des initiatives visant à favoriser le débat sur la création d'une structure métropolitaine.

L'ambition exprimée par le Président de la République pour le Grand Paris a donné un tour nouveau au débat. Dans son discours¹ du 26 juin 2007, il a ainsi fait part de son souhait de « *construire une vraie ville dans nos banlieues* » et de « *développer une vision globale d'aménagement pour la Seine-Saint-Denis* ». Il a évoqué ensuite la nécessité de construire des transports en commun circulaires, d'ouvrir le débat sur la mobilisation du foncier et de rendre plus attractives nos universités. Enfin, il s'est surtout étonné de l'absence de structure de gouvernance de l'agglomération et de la persistance des départements de la petite couronne comme collectivité territoriale de droit commun.

Nicolas Sarkozy est revenu à plusieurs reprises sur le thème du Grand Paris dans le cadre d'interventions ultérieures dans lesquelles il a insisté sur la nécessité de ne pas oublier les aspects liés à l'urbanisme et à l'architecture mais sans remettre en cause le fait que « *la grande métropole que constitue l'agglomération parisienne (...) doit être considérée dans sa globalité parce qu'elle forme un tout* ».

L'implication du chef de l'État dans ce débat était, en fait, une condition nécessaire pour engager la réflexion pour au moins trois raisons.

Tout d'abord, il est difficile pour des élus locaux d'initier un projet de réforme de la gouvernance locale tant ils peuvent apparaître, à tort ou à raison, comme étant juges et parties. C'est en particulier le cas du maire de Paris qui peut difficilement échapper à l'accusation d'« impérialisme » ou d'« irrédentisme » aussitôt qu'il esquisse la constitution d'une structure permettant de gérer l'agglomération. A cet égard, on peut rappeler que 82 % des maires de la petite couronne qui ont répondu à l'enquête de l'Observatoire de la décentralisation sur la création d'un Grand Paris sont opposés à ce que la ville de Paris en prenne la tête.

Une deuxième raison tient à la place particulière de l'agglomération parisienne dans notre pays. Capitale politique, économique, culturelle, la ville de Paris constitue, certes, une collectivité locale de plein exercice mais elle est

¹ Les principales déclarations du Président de la République sur le Grand Paris sont reproduites en annexe du présent rapport.

aussi la « fenêtre » de tout le reste du territoire sur l'extérieur à travers le rôle particulier que jouent des équipements de taille nationale comme l'aéroport Charles-de-Gaulle, le réseau de TGV, le quartier d'affaires de La Défense, la Bourse de Paris, le marché d'intérêt national de Rungis, les grandes écoles et les universités, les grands équipements culturels (opéras, théâtres, musées, salles de concert...). Autrement dit, l'agglomération parisienne n'appartient pas qu'aux parisiens et il est légitime, voire impératif, que le chef de l'État et, au-delà, le législateur se soucient de son devenir.

Enfin, il convient de rappeler que la création d'une nouvelle institution *sui generis* pour assurer la gouvernance du cœur d'agglomération relève du domaine législatif et compte tenu des implications d'une telle réforme, en particulier sur le fonctionnement de l'État, il s'agit d'une raison supplémentaire qui justifie pleinement l'implication du Président de la République.

Au-delà de ces raisons de fond qui expliquent l'engagement du Président de la République, il est aussi un argument d'ordre institutionnel qui tient à la résistance que pourrait susciter la perspective d'une réorganisation institutionnelle chez certains élus locaux. De la même manière que le tracé d'une ligne TGV peut donner lieu à des manifestations de mécontentement chez des particuliers, la création du Grand Paris risque d'être perçue comme une remise en cause des intérêts locaux légitimes auxquels seule l'affirmation d'un intérêt national supérieur pourra faire entendre raison. A cet égard, il ne faut pas oublier que l'ensemble des élus locaux étaient défavorables, en 1964, à la partition du département de la Seine¹ ce qui confirme le fait que les réformes concernant la gouvernance locale ne sont pas nécessairement consensuelles.

3. Des représentants de l'État qui attendent une évolution de la gouvernance métropolitaine

Compte tenu du rôle de la capitale dans l'économie française, il va de soi que son avenir constitue un enjeu national dont ne saurait se désintéresser l'État. Par ailleurs, l'importance des investissements à réaliser comme le caractère sensible des enjeux liés à la sécurité justifient pleinement que l'État conserve une place dans la gouvernance de l'agglomération même si ce rôle ne saurait être prédominant.

Les représentants de l'État sont pleinement conscients de la nécessité d'adapter les structures de gouvernance de l'agglomération. Le préfet d'Île-de-France², M. Pierre Mutz, qui a également exercé précédemment les fonctions de préfet de police, reconnaît ainsi la nécessité de revoir de fond en comble les structures. Dans la lignée des travaux de la DIACT, il considère que l'objectif doit être de se donner les moyens de créer de nouveaux bassins de vie, à

¹ Voir, à ce sujet, l'historique du débat sur le Grand Paris dans la 1^{ère} partie du présent rapport.

² Votre rapporteur a rencontré le préfet d'Île-de-France le 6 novembre 2007.

travers la densification et l'urbanisation, là où cela est possible comme à Orsay.

Si la situation ne donne pas entièrement satisfaction aujourd'hui, le préfet de région estime que cela tient au nombre trop important d'interlocuteurs pour permettre une politique d'aménagement de l'Île-de-France. Au final, il estime que la région prend du retard dans les grands équipements comme le raccordement du TGV Est et Ouest et le bouclage de la Francilienne. Or, comme il le souligne, ces retards font perdre à Paris du terrain face à Londres, Francfort et Berlin.

Lors de son entretien avec votre rapporteur, le préfet de région n'a pas exclu que les réflexions sur le Grand Paris pourraient aussi avoir des conséquences sur l'organisation de l'État au niveau territorial dans l'agglomération.

4. L'expérience utile de la « Conférence métropolitaine »

La Conférence métropolitaine regroupe, dans un partenariat avec la région, les collectivités du cœur de l'agglomération à différentes échelles, communes, départements, intercommunalités, grands syndicats intercommunaux ou interdépartementaux mais aussi d'autres grands acteurs du territoire, notamment des grandes entreprises.

D'initiative parisienne, la Conférence métropolitaine, qualifiée de « virage historique » par le maire de Paris, Bertrand Delanoë, est née de la nécessité de penser différemment les relations entre Paris et ses voisins et de rompre avec l'atomisation des interventions publiques. Elle s'est donné pour objectif de poser les enjeux parisiens à une échelle plus large et de mettre au regard de ceux-ci les interlocuteurs publics nécessaires.

Elle s'est réunie pour la première fois à Vanves, le 7 juillet 2006, avec une quarantaine de maires, Présidents d'intercommunalité, Présidents de conseils généraux et Jean-Paul Huchon, Président de la région Île-de-France. Cette première réunion a été suivie de trois séances consacrées aux déplacements au sein de la zone dense et une réunion sur le logement et l'habitat. La réunion de septembre 2007 a été consacrée à la question de l'emploi et du développement économique.

Les travaux de la Conférence métropolitaine se sont poursuivis jusqu'au 5 décembre, date de la dernière réunion à Vincennes consacrée au débat sur la gouvernance métropolitaine à l'issue de laquelle il a été décidé de suspendre ses travaux jusqu'aux élections municipales.

Aujourd'hui, la ville de Paris estime que la Conférence métropolitaine s'est imposée comme un lieu de dialogue politique et de construction de l'agglomération parisienne. Même si un certain temps a été nécessaire pour convaincre une majorité d'élus de l'agglomération de s'associer à cette démarche, on ne peut nier aujourd'hui l'utilité de cette initiative. En

permettant aux élus de l'agglomération de se rencontrer pour imaginer un avenir commun, la Conférence métropolitaine a sans nul doute joué un rôle psychologique important pour préparer les esprits à la nécessité et à l'imminence du Grand Paris.

A l'issue des élections municipales qui viennent de se tenir, le moment est venu de passer de la phase du diagnostic à celle des propositions et de l'action. L'ambition de créer le Grand Paris est maintenant largement partagée et, comme le déclarait Bertrand Delanoë à l'issue de sa réélection par le Conseil de Paris, *« le temps est venu de créer Paris métropole, véritable institution de l'agglomération, où s'exprimera, à cette échelle, la solidarité, y compris fiscale »*.

Les élus doivent jouer un rôle déterminant dans la création de cette nouvelle institution, c'est pour cela qu'il faut, comme le maire de Vincennes, Laurent Lafon, l'a récemment proposé que *« l'ensemble des maires de la petite couronne, qui viennent d'être élus, (dépassent) dès maintenant les clivages politiques pour mettre en commun leurs réflexions afin qu'enfin le mode de gouvernance de l'agglomération parisienne soit réformé »*.

Le dialogue avec l'État doit être instauré, en particulier avec Christian Blanc, le nouveau secrétaire d'État chargé du Développement de la Région Capitale¹, mais l'objectif doit bien être de créer une collectivité locale au statut *sui generis* qui sera animée par des élus au suffrage universel direct et non de mettre en œuvre une nouvelle forme de centralisation.

Les élus locaux doivent se saisir de ce débat et agir de manière concertée. C'est pourquoi votre rapporteur appelle à l'organisation d'une grande table ronde qui pourrait prendre la forme d'« états généraux » de l'agglomération. Le moment est, en effet, venu de mettre un terme aux initiatives éparses et parfois concurrentes de ces derniers mois afin de permettre à l'État de dialoguer avec des élus locaux rassemblés dans une démarche uniquement motivée par la recherche de l'intérêt général. Christian Blanc, le nouveau secrétaire d'État chargé du Développement de la Région Capitale, pourrait être chargé d'animer et de coordonner ces états généraux afin de préparer la réforme de la gouvernance de l'agglomération annoncée par le Président de la République.

¹ Votre rapporteur a longuement rencontré M. Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du Développement de la Région Capitale, le 4 avril 2008.

IV. UNE NOUVELLE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE AUX COMPÉTENCES RESSERRÉES

La nécessité d'exercer certaines compétences au niveau de l'agglomération ne fait plus guère de doutes aujourd'hui. Le choix même des compétences qui mériteraient d'être exercées à ce niveau fait l'objet d'un relatif consensus ainsi que l'a montrée l'enquête réalisée par l'Observatoire de la décentralisation auprès des maires de la petite couronne dans laquelle ils ont cité majoritairement les transports (85 %), le logement (55 %) et le développement économique (55 %). On notera également qu'une proportion importante de ces élus se prononce en faveur de l'environnement (50 %), des grands équipements (45 %) et la sécurité (35 %).

Dans le cadre de la présente étude, votre rapporteur a souhaité mettre l'accent sur cinq compétences qui lui semblent particulièrement relever du niveau de l'agglomération. Il s'agit des transports, du logement, des affaires sociales, du développement économique et de la sécurité, laquelle relève à la fois de l'État et des collectivités territoriales. Ce sont ces compétences resserrées qui auraient vocation à être exercées par le Grand Paris.

A. UNE AGGLOMÉRATION QUI DOIT POUVOIR DÉTERMINER SA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Alors que les déplacements internes à Paris et les échanges entre Paris et la banlieue sont restés stables depuis 25 ans, ceux qui ont lieu en banlieue représentent 70 % des déplacements des Franciliens et augmentent régulièrement d'environ 1 % par an. Ils se font très majoritairement en voiture et sont concentrés dans la partie urbaine de la région.

Ces déplacements se caractérisent par leur diversité, à laquelle devrait répondre une diversité de solutions. Une part importante d'entre eux est cantonnée à l'intérieur d'une même commune (40 % des déplacements en voiture et 30 % de ceux qui sont faits en transport collectif). Pour le reste, seule une partie est orientée en rocades. Le développement de bassins de vie autour des « centralités secondaires » constitue un autre élément important de structuration de la mobilité quotidienne.

Les transports collectifs ont connu jusqu'en 2001 une croissance limitée comparée à celle de la voiture particulière. Les statistiques d'évolution du trafic automobile et de la fréquentation des réseaux de transport collectifs laissent toutefois penser que la progression de l'automobile s'est nettement infléchie depuis, tandis que les transports collectifs connaissent une forte croissance. Dans ce contexte, la question du financement du système de transports collectifs se trouve posée avec une acuité accrue.

Pour Pierre Mongin, Président de la RATP¹, il est essentiel d'aborder le problème de la « fonction mobilité » en examinant concomitamment les aspects transports et logement qui déterminent, ensemble, la qualité de la vie. Plus on s'éloigne du centre de l'agglomération, plus le temps consacré aux transports est important. Depuis 1964, le temps moyen passé dans les transports est resté stable à 80 minutes par jour, l'accroissement des distances parcourues ayant été compensé par l'augmentation de la productivité des transports.

1. Une compétence de la région en matière de transports à travers le STIF

La politique des transports en Île-de-France est organisée au sein du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) qui est l'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs en Île-de-France. Créé en janvier 1959, il est, depuis le 1^{er} juillet 2005, un établissement public local qui réunit au sein de son conseil d'administration la région d'Île-de-France, la ville de Paris, la Seine-et-Marne, les Yvelines, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Val d'Oise, un représentant des Présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et un représentant de la Chambre régionale de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France (CRCI). Le STIF est placé sous l'autorité du Président du conseil régional² d'Île-de-France.

Le STIF coordonne l'activité de la RATP, de la SNCF Île-de-France et des 90 opérateurs privés affiliés à OPTILE. Il définit les conditions générales d'exploitation, détermine les itinéraires, la durée et la fréquence des services. Il assure l'équilibre financier du fonctionnement des transports publics (6 milliards d'euros) en versant chaque année, grâce au versement transport et aux contributions des collectivités publiques, 3,5 milliards d'euros aux transporteurs. Il crée les titres de transport et fixe les tarifs. Il approuve les contrats triennaux qui définissent les obligations réciproques du STIF (financement), de la RATP et de la SNCF (offre et qualité de service).

2. Une politique des transports en Île-de-France complexe

Depuis la loi relative aux libertés et responsabilités locales d'août 2004, l'État s'est désengagé du STIF au profit du conseil régional ainsi que des conseils généraux. Il a transféré une bonne part des routes nationales aux conseils généraux et ne conserve plus que les autoroutes et les voies rapides.

¹ Votre rapporteur a rencontré le Président de la RATP le 10 janvier 2008.

² Votre rapporteur remercie les services de la région Île-de-France pour les précisions fournies concernant le fonctionnement du STIF.

L'État reste néanmoins un acteur majeur. Il est responsable du réseau routier national et de la continuité des grands itinéraires nationaux ou européens et de la sécurité routière. Le préfet de police à Paris et les préfets des départements de proche couronne conservent de ce fait des pouvoirs de police sur tout ou partie de la voirie. Pour ce qui est des transports collectifs, le désengagement de l'État au profit des collectivités territoriales s'est opéré en premier lieu au bénéfice de la région.

L'exploitation des services est assurée à 90 % environ par deux établissements publics industriels et commerciaux à caractère national, la RATP et la SNCF. De plus, les services ferroviaires exploités par la SNCF utilisent des infrastructures gérées par RFF, autre EPIC à caractère national. L'une des caractéristiques de ces infrastructures est de faire partie du réseau ferré national sous maîtrise d'ouvrage de l'État. Cette situation perpétue le caractère exceptionnel du cas francilien étant donné qu'en province, le secteur des transports urbains est décentralisé depuis très longtemps et celui des transports routiers départementaux l'est depuis la LOTI de 1982.

Le STIF, regroupant la région et les départements et dont le conseil compte un représentant des EPCI et un autre de la Chambre de commerce d'Île-de-France, doit permettre de rechercher et d'élaborer un consensus entre le niveau régional et celui des départements. A l'autre bout du spectre des collectivités, le niveau communal dispose de compétences touchant directement à la gestion des déplacements, ou bien qui sont au cœur de l'articulation entre les transports et l'urbanisme. Au titre de la première catégorie figurent les pouvoirs de police du maire qui ne peuvent faire l'objet de délégation à un organisme pluricommunal et qui sont essentiels lorsqu'il est question de partage de la voirie et des espaces publics. La seconde catégorie de compétences du maire en matière de déplacements concerne les normes de stationnement des nouveaux bâtiments dans les PLU et le rôle des communes en matière d'aménagement des espaces publics ou d'urbanisme opérationnel. Cette situation existe bien également dans les autres régions, mais elle est moins problématique qu'en Île-de-France en raison de la composition des autorités organisatrices de province. En Île-de-France, la question est rendue plus ardue par le fait que ces compétences complémentaires à celles du STIF sont réparties entre 1 281 entités communales.

3. La nécessité d'un STIF aux compétences accrues et mieux gouverné

Reconnaissons-le, il n'est pas question ici de remettre en cause l'organisation globale de la politique des transports en Île-de-France ni l'existence même d'un syndicat qui permet de définir une vision globale de l'organisation des transports au niveau de la région. Votre rapporteur souhaite en cela rassurer la région qui, légitimement, s'inquiète des conséquences que pourrait avoir en ce domaine la création du Grand Paris.

En réalité, si la question du périmètre pertinent pour organiser la politique des transports devait jamais être ouverte, il s'agirait surtout d'élargir la compétence du STIF au-delà de la seule région Île-de-France pour tenir compte du fait que le nombre des salariés qui vivent en dehors de l'Île-de-France mais travaillent dans l'agglomération augmente chaque année et qu'il est devenu nécessaire de penser la politique des transports au niveau du Bassin parisien dans son entier.

Pour autant, reconnaître l'utilité du STIF ne signifie pas nécessairement se satisfaire de son fonctionnement. Si l'agglomération parisienne bénéficie encore aujourd'hui des investissements décidés dans les années 1960 et 1970, force est de constater que les nouveaux projets qui permettront de construire l'agglomération du XXI^e siècle se font attendre. Deux raisons principales peuvent expliquer cet immobilisme, la multiplication des acteurs, tout d'abord, et le caractère incomplet des compétences du STIF, ensuite.

Le fonctionnement du STIF connaît aujourd'hui des difficultés qui tiennent à son organisation propre et aux spécificités mêmes de la politique des transports en Île-de-France. A l'origine, l'État a créé le syndicat des transports parisiens pour coordonner l'offre de transports et organiser l'intermodalité. Il s'agissait donc d'abord d'assurer la coopération entre les deux opérateurs publics qui assurent l'essentiel des déplacements collectifs, la RATP qui en assume 75 % et la SNCF qui compte pour 18 %.

Le syndicat des transports parisiens a été rebaptisé en syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) à l'occasion de sa décentralisation en 2004 sans, toutefois, recevoir la plénitude de sa compétence. Contrairement aux autorités qui existent en province, il ne peut en effet choisir lui-même les opérateurs. En outre, ces derniers conservent une forte autonomie puisque, par exemple, pour ce qui la concerne, la RATP a la maîtrise de ses investissements.

En fait, l'intérêt du syndicat réside surtout dans son rôle concernant le financement de la politique des transports. Celui-ci repose, en effet, pour une part importante, sur le « versement transports » qui constitue une ressource du STIF. Ainsi que le faisait remarquer Anne-Marie Idrac à votre rapporteur alors qu'elle était encore Présidente de la SNCF¹, il est important de préserver ce mécanisme de solidarité qui constitue un atout pour la région Île-de-France.

Le principe de la solidarité au niveau régional ne doit pas être remis en cause, il convient cependant d'imaginer pour l'avenir des modalités d'organisation et de fonctionnement différentes qui permettront de mieux prendre en compte les besoins importants de la zone dense et de définir une politique des transports plus globale. Il apparaît, en particulier, nécessaire de reconnaître au STIF une compétence sur l'ensemble de la fonction transports,

¹ Votre rapporteur a rencontré la Présidente de la SNCF le 14 janvier 2008.

y compris les déplacements en véhicules individuels et en taxis, comme c'est le cas pour Transport for London.

Si les compétences du STIF doivent être étendues, il ne s'agit pas pour autant de transformer cette institution en un opérateur qui imposerait seul ses décisions. Sa vocation doit être moins la gestion que la planification et la stratégie. C'est pourquoi l'extension des compétences du STIF à d'autres modes de transports, mais aussi peut-être géographiquement au niveau du grand Bassin parisien, doit également s'accompagner d'une plus grande souplesse accordée aux communes pour obtenir des adaptations sur la mise en œuvre des transports sur leur territoire en termes de dessertes et d'horaires.

Le STIF a vocation à mieux coordonner l'action des entreprises publiques – la RATP et la SNCF – tandis que les besoins de proximité pourront être exercés par des autorités organisatrices déléguées. Le rôle du STIF n'est pas de reproduire en son sein les clivages politiques ni de s'accommoder des résistances de certaines collectivités à la mise en œuvre d'une véritable politique des transports métropolitaine. C'est ainsi qu'il n'est plus acceptable que l'Île-de-France soit une des rares régions du monde dépourvues d'une politique de développement de grands parkings en périphérie pour la simple raison que les communes qui devraient les accueillir s'y refusent n'en voyant pas pour elles l'utilité. Il est maintenant devenu indispensable de mettre en œuvre une véritable stratégie de rabattement au niveau des limites du Grand Paris afin d'éviter l'engorgement des voies de circulation qui mènent au centre de l'agglomération.

Sur le plan de la gouvernance, deux évolutions sont, par ailleurs, envisageables. Tout d'abord, il semble nécessaire de réintroduire l'État dans le processus de décision concernant la politique des transports en Île-de-France afin de pouvoir engager rapidement des investissements importants et de mettre en place les financements innovants que requiert un projet du type « Métrophérique », c'est ainsi que votre rapporteur proposera, par exemple, l'élaboration d'un contrat de projet Grand Paris/région/État. Ensuite, il semble nécessaire de permettre à l'agglomération de peser davantage sur les choix effectués en étant représentée au sein du STIF. La collectivité du Grand Paris pourrait ainsi se substituer aux départements de la petite couronne au sein de l'institution régionale.

Ensuite, il pourrait être envisagé de favoriser l'application du principe de subsidiarité afin de permettre au Grand Paris de porter seul les projets propres à la zone dense comme le « Métrophérique ». Celui-ci est soutenu à la fois par le maire de Paris et par son opposition¹ qui y voient le moyen de réduire la part des déplacements de transit dans la capitale. Dans cette perspective, le Grand Paris pourrait partager avec la région le pouvoir d'approbation du PDUIF, au moins pour ce qui est de la zone dense. Sans

¹ Votre rapporteur a rencontré M. Pierre Mansat et Mme Françoise de Panafieu qui se sont tous les deux prononcés en faveur du projet « Métrophérique ».

revenir à l'ancien syndicat des transports parisiens, cette nouvelle organisation permettrait de mieux prendre en compte les besoins de l'agglomération.

4. La nécessité d'une politique ambitieuse des transports pour l'agglomération

Si l'agglomération a besoin de pouvoir exercer des compétences en matière de transports, c'est parce que ses besoins spécifiques ne sont pas aujourd'hui satisfaits par l'organisation existante. Le projet « Métrophérique » est retardé du fait du désaccord avec la région qui a son propre projet « Arc Express » répondant à d'autres priorités que l'amélioration de la desserte de la zone dense. Le projet de liaison directe « CDG Express » vers l'aéroport Charles-de-Gaulle bute sur les réticences des communes traversées et des problèmes de financements. La ville de Paris développe ses propres projets comme le tramway des maréchaux sans véritable réflexion sur leur articulation avec les besoins au niveau de l'agglomération et modifie la voirie sans tenir compte des conséquences sur la circulation des habitants de la banlieue. Enfin, chaque département nourrit ses propres projets d'autoroutes souterraines ou de lignes de tramway sans véritable vision globale.

Cette absence de réflexion stratégique est particulièrement préjudiciable puisqu'elle a aussi pour conséquence de priver l'agglomération de scénarios sur l'évolution de la mobilité dans la zone dense. Enfin, l'absence de leadership politique ne permet pas d'ouvrir un débat sur les choix nécessairement difficiles qu'il faudra faire dans les années à venir pour conserver un niveau de fluidité suffisant dans les déplacements urbains.

Comme le souligne Yves Crozet¹, il est temps de sortir des deux utopies consistant à penser que le développement des transports en commun ou l'utilisation toujours plus importante de la voiture pourront constituer des solutions au besoin de mobilité à l'avenir. La congestion qui frappe déjà certains transports en commun ne sera que réduite ou stabilisée par les investissements indispensables à venir et quant aux investissements routiers pour faciliter la circulation automobile, ils sont eux aussi structurellement limités. Dans ces conditions, *« il est nécessaire d'abandonner, pour la mobilité urbaine, l'idée selon laquelle il sera toujours possible d'aller plus vite pour moins cher »*.

Par ailleurs, il deviendra de plus en plus indispensable de trouver de nouvelles ressources pour financer les investissements à engager. Comme le propose Yves Crozet, *« dans la mesure où les futurs investissements auront de forts impacts sur les valeurs foncières, il est nécessaire de prévoir une contribution de la fiscalité foncière au financement des transports en commun »* en particulier lorsque ceux-ci entraînent une hausse notable de la valeur des biens. L'autre piste concerne l'instauration d'un péage urbain tel

¹ « *Transports et mobilité durable en Île-de-France : enjeux et issues* », Yves Crozet, in *Pouvoirs locaux* n° 73 II /2007, p. 74.

qu'il peut exister dans d'autres capitales européennes afin de rationaliser l'usage d'une voirie non-extensible mais cette hypothèse n'a pas eu pour l'instant d'écho dans les débats concernant l'avenir de l'agglomération. Il faut dire qu'une des priorités concerne la nécessité de mettre un terme à la séparation spatiale et sociale qui existe entre Paris et « sa » banlieue et qu'un péage urbain pourrait, sous cet aspect, avoir un effet contreproductif.

B. UNE AGGLOMÉRATION QUI A BESOIN D'ACCROÎTRE ET DE MIEUX RÉPARTIR L'EFFORT DE LOGEMENT

Le déficit de logements en Île-de-France, leur cherté comme les déséquilibres dans la répartition des logements sociaux constituent peut-être la principale motivation de créer le Grand Paris. Dans ce domaine sans doute plus que dans tout autre, si les problèmes sont locaux, la solution sera globale.

1. Une politique du logement complexe et éclatée

La politique du logement se caractérise à la fois par un grand nombre de textes et de dispositifs au niveau national et par l'éclatement des politiques locales de l'habitat¹. L'évolution du contexte législatif a ainsi conduit à une divergence croissante entre l'exercice des compétences d'urbanisme et d'habitat et à un empilement progressif des niveaux de décisions. Les nombreuses lois sur le logement conduisent à un enchevêtrement des compétences et des niveaux de décisions qui rend l'action publique difficile.

La loi Besson du 31 mai 1990 affirme, par exemple, le droit au logement pour tous et situe la réponse au problème du logement des démunis à l'échelon départemental, en cohérence avec les missions sociales des conseils généraux et fait appel à un partenariat : État, département, associations, HLM, CAF, 1 %. La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 fixe un objectif de 20 % de logements sociaux par commune qui pourra faire l'objet de sanctions financières après l'adoption de la loi SRU.

La loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 réforme les attributions HLM en créant, pour chaque département, un numéro unique d'enregistrement et en instaurant une approche intercommunale pour les accords collectifs départementaux passés entre l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales.

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 comprend des dispositions relatives aux documents d'urbanisme et renforce la solidarité entre les communes en matière d'habitat social.

¹ *Les aspects de la politique du logement concernant la région Île-de-France sont utilement recensés dans le « dossier documentaire sur les enjeux organisationnels et institutionnels de l'agglomération et notamment de son cœur » réalisé par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF).*

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 modifie, à travers l'ANRU, les règles de gouvernance. Si l'agence signe des conventions pluriannuelles avec les maires, les Présidents des EPCI et les organismes publics ou privés qui conduisent les opérations, c'est le plus souvent le maire qui est le pilote de l'opération.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 renforce les politiques de l'habitat au niveau intercommunal. La loi prévoit aussi une délégation du contingent préfectoral de logements sociaux aux maires ou aux EPCI, la responsabilité des logements pour étudiants est transférable aux communes ou aux EPCI qui en font la demande, les fonds de solidarité pour le logement et l'aide à la médiation locative reviennent aux conseils généraux.

Enfin, la loi relative à l'engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 accentue notamment l'engagement des conseils généraux dans les politiques de l'habitat en leur imposant la réalisation d'un programme départemental de l'habitat.

La dernière loi, instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale du 5 mars 2007, désigne l'État comme devant assumer la responsabilité de ce droit même si l'urbanisme, et donc le droit des sols et la délivrance du permis de construire, reste de la responsabilité des communes. Institué par la loi de décentralisation de 1982, ce droit de l'urbanisme conféré aux communes n'a jamais été remis en question. Cette situation ne favorise pas la solidarité entre les territoires de l'agglomération.

Par ailleurs, la région, sans y être obligée par la loi, conduit une politique en matière de logement pour soutenir la production neuve et la réhabilitation du parc public et privé et dispose depuis 2007 d'un établissement public foncier. Elle a signé une convention avec l'ANRU qui l'engage sur plusieurs années.

2. Une incapacité des acteurs locaux à répondre à la demande de logements

Le logement des Franciliens fait l'objet de jugements et d'opinions contrastés. L'importance de la demande insatisfaite, la hausse des prix et des loyers, les inégalités de répartition du logement social, la faiblesse de la construction sont autant de manifestations de cette crise qui affecte surtout ceux qui sont confrontés à la nécessité de déménager.

Le défaut d'organisation des compétences en matière de logement joue sans conteste un rôle dans la crise qui affecte l'Île-de-France. Celle-ci, installée depuis plusieurs années, fait l'objet d'un diagnostic dressé et partagé par les différents acteurs en charge du logement. La réforme de la gouvernance en matière de logement figure parmi les recommandations admises par tous.

Alors que le paysage intercommunal francilien se développe, on assiste à la construction d'un ensemble de politiques locales de l'habitat déclinées au sein des territoires intercommunaux. Celles-ci restent toutefois hétérogènes et l'intercommunalité ne couvre pas l'ensemble de la région ni la totalité de l'agglomération. Par ailleurs, de nombreuses intercommunalités se sont construites sur des territoires trop restreints pour que l'exercice de cette compétence fasse sens.

On peut constater que, pour nombre d'entre elles, la compétence logement n'est pas encore une priorité, même si celle-ci fait partie des compétences naturelles de ces intercommunalités. Dans la région, trois communautés d'agglomération seulement ont demandé la délégation des aides à la pierre, alors que le mouvement est beaucoup plus ample hors Île-de-France.

En l'état actuel, on peut donc considérer que le développement de l'intercommunalité en Île-de-France n'a pas permis de constituer des structures de taille pertinente capables de mobiliser des moyens significatifs pour mener une action efficace en matière de logement.

3. La nécessité d'intégrer la gestion du foncier à toute stratégie en matière de logements

La crise du logement qui touche l'ensemble de l'Île-de-France et la persistance, voire l'aggravation, des déséquilibres sociaux au sein du territoire régional, confirment la nécessité de conduire une politique de l'habitat à l'échelle de l'agglomération. C'est à cette échelle qu'il sera possible de lutter contre les mécanismes de ségrégation qui sont à l'œuvre.

Si la nécessité de construire 60 000 logements chaque année en Île-de-France constitue un objectif partagé par beaucoup, la lecture des politiques locales (à travers les PLH ou les PLU) pour répondre à cet objectif montre que nous sommes loin du compte. Pour l'instant, les propositions ne semblent pas encore à la hauteur des enjeux. Certes, le Président de la région, Jean-Paul Huchon, propose la création d'un SLIF sur le modèle du STIF mais il reste encore à préciser quelles seraient les compétences exactes de cette nouvelle institution. Par ailleurs, le niveau régional ne semble pas évident pour conduire une politique du logement.

Une difficulté importante à résoudre concerne en particulier l'articulation entre la politique du logement et la compétence du foncier. Ainsi, si l'on observe les réponses des maires de la petite couronne au questionnaire qui leur a été envoyé par l'Observatoire de la décentralisation, on peut constater que 55 % d'entre eux estiment que le Grand Paris devrait être compétent en matière de logement mais seulement 25 % se disent prêts à partager la maîtrise du foncier avec cette nouvelle collectivité. On constate donc une dissociation entre, d'une part, la volonté de mettre en commun des compétences et des financements afin de mener une politique efficace en

matière de logement et, d'autre part, la volonté des communes de garder la main sur la gestion de leur patrimoine foncier.

Or, la question du foncier est à la base de la crise du logement que connaît l'Île-de-France. Si les constructions sont insuffisantes, c'est notamment du fait de la rareté et des prix des terrains or, le prix d'un terrain repose sur les droits attachés à ce terrain. Aujourd'hui, comme le remarque l'économiste et urbaniste Vincent Renard¹, le droit attaché à un terrain est négocié entre les autorités locales et les constructeurs alors qu'il y a trente ans, c'est l'État qui décidait. Dans ces conditions, ce sont les collectivités territoriales qui décident et certaines privilégient un effort de construction important alors que d'autres peuvent avoir un comportement malthusien. Ces divergences de comportements sont à l'origine d'incohérences dans une zone de forte densité comme l'agglomération parisienne. Pour Vincent Renard « *en France, le pouvoir local étant plutôt malthusien au niveau de la commune, c'est au niveau de l'agglomération que l'on peut observer des formes de responsabilisation sur le plan du foncier* ».

Or, la décentralisation de 1982 a fait le choix de la commune comme acteur principal du pouvoir urbain. Cette décision est aujourd'hui lourde de conséquences, la plupart des agglomérations étant dépourvues de pouvoir urbain stratégique. La situation apparaît d'autant plus compromise que le permis de construire constitue la pierre angulaire de toute politique d'urbanisme.

4. La nécessité de construire un partenariat fort entre les communes et l'agglomération

Comme le souligne Vincent Renard, « *on peut faire tous les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et tous les plans locaux d'urbanisme (PLU) qu'on veut, tant que le permis reste du ressort de la municipalité, les choses ne bougeront pas en profondeur. Ce serait une révolution de transférer le permis de construire au niveau de l'agglomération, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens* ».

Quelle que soit la façon dont on aborde la question, on en revient donc toujours au même point, pour définir une politique du logement au niveau de l'agglomération : il faut que le Grand Paris soit associé à la gestion des permis de construire sinon, il est à craindre que l'on en restera à des efforts de planification sans véritables effets ou à la mise en place de mécanismes coercitifs qui n'emportent pas non plus la conviction. Car le bilan de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), qui était censée contraindre les communes à accueillir 20 % de logements sociaux, n'est pas aujourd'hui des plus satisfaisants.

¹ « *L'urbanisme et le foncier* », entretien avec Vincent Renard, *Esprit*, février 2008.

Comme le remarque Cristina Conrad, l'ancienne Présidente de l'ordre des architectes d'Île-de-France, « *beaucoup de communes préfèrent payer 152 euros par an de pénalité par logement social non construit plutôt que de les réaliser* »¹. Dans ces conditions, on peut certes poursuivre dans la voie de la contrainte mais on peut aussi s'interroger sur les mécanismes de marché qui permettraient de favoriser l'augmentation globale du stock de logements à travers la densification du tissu urbain de l'agglomération.

On a déjà évoqué précédemment le rapport de Dominique Perben sur la métropolisation. Dans ses propositions, le député du Rhône a ainsi insisté sur la nécessité de lutter contre l'étalement urbain, notamment en fixant des seuils de « densité minimale » et en augmentant la taxe sur le foncier non bâti sur les terrains constructibles². L'accroissement de la densité non seulement permettrait de construire une « ville durable » moins consommatrice d'énergie, de transports et de territoires mais il permettrait aussi de mieux répondre à la hausse des prix de l'immobilier puisque, selon un mécanisme économique de base, l'augmentation de l'offre d'un bien se traduit pour une demande constante par une baisse du prix.

On le voit, une politique ambitieuse du logement dans l'agglomération parisienne doit reposer sur un partenariat étroit entre le Grand Paris et des communes qui doivent conserver leur mot à dire. Une solution pourrait consister à instaurer une codécision sur le PLU entre la commune et le Grand Paris à travers la réalisation d'un « Plan du Grand Paris » dont les objectifs quantitatifs de création de logements seraient déterminés en commun. Enfin, le Grand Paris pourrait ainsi se voir déléguer le droit de préempter sur certaines zones afin d'aider les communes qui ne peuvent le faire du fait du coût du foncier. A cette fin, il semble indispensable de doter le futur Grand Paris de sa propre agence foncière.

Par ailleurs, la politique du logement dans l'agglomération parisienne doit pouvoir également s'appuyer sur la mobilisation du foncier détenu par l'État dans le prolongement des annonces du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement qui s'est tenu le 28 mars 2008 et sur le développement d'incitations financières en direction des collectivités qui se mobilisent pour multiplier le nombre des constructions nouvelles.

Enfin, il est aussi essentiel de prévoir de doter le Grand Paris d'outils juridiques lui permettant de conduire lui-même – en délivrant les permis de construire – certaines grandes opérations de constructions de logements. Dans cet esprit, votre rapporteur proposera de créer des opérations d'intérêt métropolitain (OIM) sur le modèle des opérations d'intérêt national (OIN).

¹ « Face à la demande de logement », Cristina Conrad, *Esprit*, février 2008, p. 105.

² Cette possibilité d'augmenter la TFNB a été ouverte par la loi ENL mais elle reste de la compétence des maires.

C. UNE AGGLOMÉRATION À LA RECHERCHE DE SA COHÉSION SOCIALE

1. Une marge de manœuvre des conseils généraux limitée dans le social

Les lois de décentralisation de 1982 avaient pour objectif initial de spécialiser les échelons administratifs en transférant des blocs de compétence. Dans cette perspective, le département avait vocation à assumer une mission de solidarité et de péréquation à travers la gestion des services d'aide sociale et par une redistribution des moyens financiers entre les communes.

Même si les conseils généraux ne se sont pas limités à agir dans le champ du social du fait, en particulier, de leur clause de compétence générale, ils ont vu leur rôle dans le champ du social conforté par la loi de 2004 qui leur a transféré notamment la gestion des minimas sociaux (RMI-RMA) ainsi que les crédits correspondants, soit 5 milliards d'euros.

La marge des conseils généraux dans la mise en œuvre de ces compétences apparaît toutefois limitée puisque, par exemple, la loi ne remet pas en cause le caractère national du RMI. Par ailleurs, les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les Caisses de mutualité sociale agricole (MSA) demeurent les organismes gestionnaires du paiement de l'allocation et leur rôle a été renforcé dans la mise en œuvre des politiques d'insertion. Dans ces conditions, les conseils généraux voient leur marge de manœuvre bornée au renforcement des contrôles et à la définition de priorités en matière d'insertion professionnelle. Ce dernier aspect est toutefois largement tributaire de la situation du marché du travail au niveau local.

En somme, il apparaît que la décentralisation de certaines politiques sociales est toute relative, certains considérant même que « *dans les faits, il ne s'agit pas d'une décentralisation, le RMI n'étant, à ce stade, qu'un instrument de déconcentration de l'État* »¹. Non seulement le conseil général ne peut modifier les aspects essentiels de prestations qui sont, pour certaines, définies au niveau national mais il est tributaire d'autres acteurs comme les CAF et les communes dont les centres communaux d'action sociale (CCAS) constituent des interlocuteurs privilégiés des usagers. La question peut, dès lors, se poser de savoir si, dans les zones denses urbaines, les communes ne seraient pas les mieux à même de mettre en œuvre ces politiques, compte tenu de la proximité qui les caractérise dans leurs relations avec les bénéficiaires.

¹ « *Les conseils généraux dans la décentralisation du RMI* », par Philippe Warin et Cyprien Avenel, in *Pouvoirs Locaux*, n° 75 IV/2007, p. 61.

2. Une évolution possible des politiques sociales vers plus de proximité

Près de 62 % des maires de la petite couronne qui ont répondu à l'enquête de l'Observatoire de la décentralisation¹ sur le Grand Paris estiment que la compétence du « social » pourrait être mieux exercée au niveau de la commune.

Ce résultat ne remet pas en cause l'utilité du conseil général au niveau national et tout particulièrement en zone rurale où il conserve un rôle essentiel. Il signifie simplement que, dans le cœur de l'agglomération parisienne, les communes ont une taille suffisante pour exercer elles-mêmes certaines compétences sociales qui tiennent à la lutte contre l'exclusion, à l'insertion et à la prise en charge de la dépendance.

Or, les transferts de compétences dont ont été l'objet les conseils généraux dans le domaine social ont été extrêmement contraints par le législateur. S'ils disposent de latitudes, elles sont techniques et organisationnelles, pas politiques. Dans ces conditions, le chercheur Philippe Estèbe a raison de considérer que *« ces transferts n'apportent pas aux conseils généraux de pouvoirs supplémentaires. Bien au contraire, ils tendraient à les réduire »*². Ce dernier observe que les transferts réalisés dernièrement avaient tendance à éloigner *« encore plus la représentation politique cantonale d'une administration centralisée hautement technique, directement rattachée aux Présidents et aux directeurs généraux des services. Pour la plupart d'entre eux, les conseillers généraux sont marginalisés dans la décision politique départementale, celle-ci étant d'ailleurs de moins en moins « politique » et de plus en plus « technique »*. ».

Dans ces conditions, une évolution possible serait « l'agencification » des départements, autrement dit la transformation en agences départementales chargées d'administrer différentes prestations au public, sur la base des compétences actuelles. Comme le souligne Philippe Estèbe, *« un simple établissement public, avec un conseil d'administration regroupant des élus, des professionnels et des représentants des usagers devrait suffire. Une sorte de super centre communal d'action social. »*.

Dans la petite couronne de l'agglomération parisienne, les compétences sociales des conseils généraux pourraient être exercées à la fois par le Grand Paris chargé d'assurer la péréquation et la programmation des investissements et par les communes qui auraient la responsabilité de suivre individuellement les bénéficiaires et d'instruire les dossiers.

¹ Les résultats complets de cette enquête sont publiés en annexe du présent rapport.

² « Du conseil général à l'agence départementale ? », Philippe Estèbe, in *Pouvoirs locaux*, n° 75 IV/2007, p. 120 et suivantes.

D. UNE AGGLOMÉRATION QUI A BESOIN DE POUVOIR GARANTIR SA SÉCURITÉ

Les questions de sécurité sont devenues déterminantes pour l'avenir de l'agglomération parisienne. Depuis quelques années, on assiste en effet au développement d'une délinquance « métropolitaine », caractérisée par la grande mobilité des auteurs de délits. Pour répondre à cette problématique, les communes sont tentées de développer des moyens de vidéosurveillance et d'accroître les effectifs de leur police municipale.

L'État, pour sa part, a entrepris une réflexion sur la réorganisation de son action au niveau de l'agglomération qui vient seulement de se concrétiser, il y a quelques mois, par la mise en place d'une coordination des actions du préfet de police et des directeurs départementaux de la sécurité publique des départements de la petite couronne. La question qui est posée aujourd'hui est de savoir, en particulier, si la création d'une véritable « police métropolitaine » ne pourrait pas permettre de mieux prendre en compte les besoins de sécurité des 6 millions d'habitants de la petite couronne ou si la dispersion des moyens doit rester de mise.

1. Des pouvoirs de police partagés entre le maire et le préfet

Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. Autorité de police de référence de la commune, le maire intervient sur la base de la compétence générale de police et des pouvoirs de police spéciale qui lui sont reconnus. Subsidiairement, il agit en tant qu'autorité de police de l'État.

La police municipale a pour objet d'assurer le respect de l'ordre public, c'est-à-dire notamment la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique sur la totalité du territoire de la commune. Le champ d'application de la police municipale est particulièrement vaste et il est susceptible de s'étendre à tous les sujets d'intérêt communal qui engagent l'ordre public. En plus de sa compétence générale de police, le maire peut être chargé de compétences de police spéciale qu'il exercera soit au nom de l'État, soit au nom de la commune. Elles recouvrent notamment : la police de l'accueil des gens du voyage, la police de l'urbanisme, la police des immeubles menaçant ruine, la police relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, la police des animaux dangereux et errants, la police de la circulation et du stationnement, la police des baignades et activités nautiques, la police des funérailles et des lieux de sépulture etc.

Le préfet peut se substituer au maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police municipale en cas de carence du ou des maires face à une menace pesant sur la salubrité, la sûreté ou la tranquillité publique. Il peut aussi

prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune. Il lui revient enfin d'assurer le maintien de l'ordre dans deux ou plusieurs communes limitrophes en cas de trouble à la tranquillité publique, de grands rassemblements d'hommes ou en matière de baignades et activités nautiques.

Concernant les zones de police, il convient de rappeler que les communes chefs-lieux de départements et, par arrêté ministériel, certaines communes ou ensembles de communes dont la population dépasse 20 000 habitants et dont la délinquance présente les mêmes caractéristiques que la délinquance urbaine, sont placés sous le régime de la police d'État (soit 1 625 communes regroupant 29 millions d'habitants en 1999).

Dans ces communes, les forces de police étatisées sont chargées d'exécuter les arrêtés de police du maire. Le préfet est chargé, en lieu et place du maire, de réprimer les atteintes à la tranquillité publique (hors trouble de voisinage) et d'assurer le maintien de l'ordre public lors des grands rassemblements d'hommes occasionnels (art. L. 2214-4 du CGCT).

2. Les dispositions propres à Paris et à la petite couronne

À Paris, la compétence générale de police est détenue par le préfet de police (art. L. 2512-13 du CGCT) et exercée par lui au nom de la commune. Il exerce aussi, au nom de l'État, la plupart des attributions de police habituellement confiées au représentant de l'État dans le département. Il est, par ailleurs, chargé d'assurer l'exécution des délibérations du conseil de Paris et des conseils d'arrondissement, et il est compétent en matière de services d'incendie et de secours, ainsi que, pour une part, de la police de la circulation et du stationnement.

Aux termes de l'article L. 2512-14 du CGCT, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, du maintien du bon ordre dans les foires et marchés, de la délivrance des permissions et concessions d'emplacements sur la voie publique et des permis de stationnement aux petits marchands ainsi que de la police de la conservation des dépendances domaniales incorporées au domaine public de la ville de Paris, sous réserve du pouvoir de substitution reconnu au préfet de police.

Le maire de Paris est, par ailleurs, l'autorité de droit commun en matière de police de la circulation et du stationnement. Cependant, pour des motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, le préfet de police détermine, de façon permanente ou temporaire, des sites où il régleme les conditions de circulation et de stationnement dans certaines voies ou portions de voies, ou en réserve l'accès à certaines catégories d'usagers ou de véhicules. Il peut prendre le même type de mesure temporaire, après avis du maire de Paris, en

cas de manifestation de voie publique. Enfin, il fixe, après avis du maire de Paris, les règles de circulation et de stationnement sur certains axes pour tenir compte des conditions de circulation dans l'agglomération parisienne et en région Île-de-France.

Les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, agréés par le procureur de la République et assermentés, sont autorisés à constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du maire de Paris pris en application de l'article L. 2512-13 ainsi que celles relatives aux permis de stationnement sur la voie publique et à relever l'identité des contrevenants (art. L. 2512-16 du CGCT).

Les agents de surveillance de Paris placés sous l'autorité du préfet de police peuvent constater par procès-verbal les contraventions aux arrêtés de police du préfet de police et du maire de Paris relatifs au bon ordre, à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité sur la voie publique ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-denis et du Val-de-Marne, le préfet a la charge de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation, y compris en ce qui concerne la liberté et la sûreté, en plus des attributions de police exercées dans les communes où la police est étatisée (art. L. 2521-1 du CGCT). Par contre, ce sont les directeurs départementaux de la sécurité publique qui exercent l'autorité sur les effectifs de la police.

Le préfet de police de Paris est, pour sa part, chargé du secours et de la défense contre l'incendie. Il peut néanmoins déléguer ses compétences aux préfets dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. La prévention des risques relève, quant à elle, de la compétence du maire et du préfet dans le département agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police (art. L. 2521-3 du CGCT).

Les maires restent, par ailleurs, chargés, sous la surveillance du préfet, de tout ce qui concerne la voirie communale, la liberté et la sûreté de la voie publique, l'établissement, l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas des voiries nationale et départementale, l'éclairage, le balayage, les arrosages, la solidité et la salubrité des constructions privées, les secours aux noyés, la fixation des mercuriales, l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, pompes et égouts, les adjudications, marchés et baux (art. L. 2521-2 du CGCT).

3. Une meilleure coordination des polices municipales et de la police d'État

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a confirmé le rôle pilote du maire en matière de sécurité et renforcé les instruments de coordination entre les différentes autorités qui interviennent dans ce domaine. La loi du 13 août 2004 « Liberté et responsabilités locales » a, par ailleurs, prévu la possibilité d'assurer la coordination des polices municipales au sein d'une structure intercommunale.

L'article L. 2211-1 du CGCT prévoit que le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et de prévention de la délinquance. Cette participation du maire à la stratégie publique de « coproduction de la sécurité » se matérialise dans l'information qui lui est fournie et dans la logique partenariale à laquelle il est associé.

Le maire est chargé d'animer, sur le territoire de la commune, la politique de prévention de la délinquance et d'en coordonner la mise en œuvre, sous réserve des pouvoirs de l'autorité judiciaire et dans le respect des compétences du préfet, des compétences d'action sociale confiées au département et des compétences des collectivités publiques, des établissements et des organismes intéressés (art. L. 2211-4 du CGCT).

Dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes comprenant une zone urbaine sensible, le maire ou son représentant préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) mis en place dans les conditions fixées par le décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007, sauf à ce qu'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance ait déjà été créé (art. L. 2211-4 du CGCT).

Le CLSPD, qui comprend le maire, le préfet, le procureur de la République, le Président du conseil général, des représentants des services de l'État et des représentants d'associations et d'organismes oeuvrant dans les domaines de la prévention, de la sécurité, de l'aide aux victimes, du logement, des transports collectifs, de l'action sociale ou des activités économiques, constitue le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans la commune. Il joue un rôle consultatif et favorise l'échange d'information sur les actions liées à ces questions (art. D. 2211-1 du CGCT).

Un plan de prévention de la délinquance dans le département fixe les priorités de l'État en matière de prévention de la délinquance, dans le respect des orientations nationales définies par le comité interministériel de prévention de la délinquance. Il constitue le cadre de référence de l'État pour sa participation aux contrats locaux de sécurité (art. D. 2215-1 du CGCT).

À Paris, le rôle des CLSPD est assuré par le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue. Il est présidé conjointement par le préfet de police, le maire de Paris et le

procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris. Il peut être créé, dans les arrondissements, en vue d'assurer le suivi des CLSPD, des conseils de sécurité et de prévention de la délinquance.

Concernant les personnels d'une police municipale, des dispositifs de coordination ou de mise en commun des personnels avec ceux des autres polices municipales ou ceux de la police d'État sont prévus. Dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq emplois d'agent de police municipale, une convention de coordination est conclue entre le maire de la commune et le représentant de l'État dans le département, après avis du procureur de la République. Cette convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale. Elle détermine les modalités selon lesquelles ces interventions sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationales (art. L. 2212-6 du CGCT).

Par ailleurs, une mise en commun des services de police municipale peut être le fait soit d'un EPCI à fiscalité propre, qui recrute, après autorisation, des personnels de police municipale aux fins de les mettre à disposition des communes membres (art. L. 2212-5 du CGCT), soit des maires de communes limitrophes, autorisés ponctuellement par le préfet à mettre en commun les moyens et les effectifs de leurs services de police pour faire face à une circonstance exceptionnelle (art. L. 2212-9 du CGCT), soit de communes de moins de 20 000 habitants formant un ensemble de moins de 50 000 habitants d'un seul tenant, mettant en commun un ou plusieurs agents de police municipale compétents sur le territoire de chacune d'entre elles (art. L. 2212-10 du CGCT).

4. La nécessité de créer une véritable police métropolitaine et un préfet de police du Grand Paris

En matière de police, l'actuel préfet de région et ancien préfet de police Pierre Mutz considère qu'il est nécessaire que le préfet de police ait compétence sur la banlieue en obtenant la pleine autorité sur les directeurs départementaux de la sécurité publique. Son successeur à la préfecture de police¹, M. Michel Gaudin, rappelle que la mission de l'État est aussi de protéger les institutions et propose d'envisager les évolutions nécessaires en termes de « besoins de sécurité » et à travers les notions de bassins de délinquance.

Le préfet de police est compétent pour l'ordre public dans Paris *intramuros* mais son autorité s'étend déjà à la petite couronne en matière de police judiciaire et de sapeurs-pompiers, et à la région en matière de renseignements généraux.

Si une nouvelle organisation est nécessaire en matière de police, c'est d'abord parce que seuls 45 % des personnes interpellées à Paris sont

¹ Votre rapporteur a rencontré le préfet de police le 27 novembre 2007.

domiciliées dans la capitale. Cette situation nécessite d'avancer sur la voie d'une meilleure intégration des moyens en petite couronne et d'une plus grande coordination avec la grande couronne. C'est, en particulier, le sens de la circulaire ministérielle du 5 octobre 2007, qui organise une coordination renforcée à droit constant fondée sur des procédures de concertation, de mise en œuvre et de suivi précises. Michel Gaudin considère également qu'une réflexion mériterait d'être conduite en matière de police municipale afin de trouver le bon équilibre pour l'équité des moyens.

Votre rapporteur considère que la réorganisation nécessaire de la sécurité dans l'agglomération doit permettre de **confier à un préfet de police du Grand Paris l'autorité directe en matière de maintien de l'ordre**. En revanche, les actions de proximité doivent continuer à relever des commissaires dans chaque commune en concertation étroite avec les élus sous l'autorité des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP). Une telle évolution permettrait de dégager des effectifs aujourd'hui sous-employés dans des unités de maintien de l'ordre pour les affecter sur le terrain dans les commissariats et dans les unités territoriales de quartiers (UTQ).

L'autre chantier pourrait concerner la **création d'une véritable police métropolitaine** qui fusionnerait l'ensemble des moyens mobilisés par les collectivités territoriales, notamment en termes de police municipale et de vidéosurveillance. Ces actions sont aujourd'hui coûteuses pour les communes et paradoxalement, ce sont les villes les plus en difficulté socialement et financièrement qui doivent produire l'effort le plus important.

Dans ces conditions, la création d'une police métropolitaine permettrait un financement mutualisé de l'effort des communes en faveur de la sécurité au niveau de l'agglomération. Une telle organisation permettrait de répondre au problème du recrutement et de la formation puisque le concours d'entrée pourrait être organisé au niveau du Grand Paris, ce qui éviterait le problème des mutations dans le sud que pose l'organisation d'un concours national qui est responsable de la désorganisation de nombreuses polices municipales. La création de cette police métropolitaine permettrait de mutualiser les effectifs et les moyens, en particulier dans le domaine de la vidéosurveillance.

Enfin, il conviendrait de maintenir l'autorité du maire sur son territoire en matière de police et de prévoir une interopérabilité de la police métropolitaine avec la police nationale, sous l'autorité du préfet de police du Grand Paris en cas de crise, d'organisation de grands événements (manifestations sportives) ou de circonstances exceptionnelles.

Le préfet de police

La création de la Préfecture de Police résulte de la loi du 28 Pluviôse an VIII (17 février 1800). Elle est l'héritière de la Prévôté de Paris, créée en 1032 par Henri I^{er}, et de la Lieutenance Générale de Police, créée en 1667 par Louis XIV.

Les pouvoirs du préfet de police d'aujourd'hui sont toujours déterminés par la loi. Ainsi, l'article L. 2512-12 du code général des collectivités territoriales prévoit que : « le préfet de Paris et le préfet de police sont, dans le cadre de leurs attributions respectives, les représentants de l'État sur le territoire de la commune de Paris ». L'article L. 2512-7 prévoit que « le préfet de police est chargé, dans le domaine de sa compétence, de l'exécution des délibérations du conseil de Paris et, le cas échéant, des conseils d'arrondissement. Le préfet de police, ou son représentant, a entrée au conseil de Paris et aux conseils d'arrondissement. Il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations relatives aux affaires relevant de sa compétence, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes ».

Le partage des compétences entre le préfet de police et le maire de Paris est également déterminé par la loi. Ainsi, l'article L. 1512-13 prévoit que le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique, des bruits de voisinage ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés. Le maire de Paris est également chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris.

Le préfet de police exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 Messidor an VIII et les autres dispositions législatives en vigueur. Il lui appartient, en particulier, en vertu de l'article L. 2512-24 du CGCT pour les motifs d'ordre public ou liés à la sécurité des personnes et des biens ou pour assurer la protection du siège des institutions, de réglementer les conditions de circulation et de stationnement. Il arrête des dispositions de même nature après avis du maire de Paris en cas de manifestation de voie publique à caractère revendicatif, festif, sportif ou culturel.

Par ailleurs, le préfet de police fixe, après avis du maire de Paris, les règles de circulation et de stationnement sur certains axes définis par décret pour tenir compte des conditions de circulation dans l'agglomération parisienne et en région Île-de-France. En outre, les pouvoirs conférés par le code de la route au préfet sont exercés à Paris par le préfet de police.

Le préfet de police est également compétent pour réglementer les établissements de vente à emporter et les établissements diffusant de la musique dont l'activité cause un trouble à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publics.

Le préfet de police associe le maire à la définition des actions de prévention de la délinquance et de lutte contre l'insécurité, et l'informe régulièrement des résultats obtenus.

Enfin, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article L. 2512-17 du CGCT, le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie.

Concernant la prise en charge des dépenses et recettes de la préfecture de police, le code général des collectivités territoriales prévoit qu'elles font l'objet d'un budget spécial et sont ordonnancées par le préfet de police. A la clôture de l'exercice, le préfet de police présente au conseil de Paris un compte administratif.

Les recettes et les dépenses, y compris les dépenses d'investissement des services de la préfecture de police dont l'activité est liée, à titre principal, à l'exercice de la police active, sont inscrites au budget de l'État et font l'objet, chaque année, d'une annexe à la loi de finances.

Les recettes et les dépenses des services d'intérêt local de la préfecture de police sont inscrites, conformément aux dispositions d'un décret en Conseil d'État, au budget de la commune de Paris. Ce décret détermine, en ce qui concerne la commune de Paris, les services qui donnent lieu à contribution obligatoire des trois départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et proportionnelle à la dernière valeur connue du potentiel fiscal.

E. UNE AGGLOMÉRATION QUI PEINE À PLANIFIER SON DÉVELOPPEMENT ET À PRÉSERVER SON ATTRACTIVITÉ

1. Une planification qui relève du conseil régional à travers le SDRIF

Alors que la planification du développement de l'Île-de-France a longtemps été une prérogative de l'État, à l'image du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP) de 1965 préparé par Paul Delouvrier qui a organisé, en particulier, le RER et les villes nouvelles, cette compétence a été décentralisée depuis 1995 et la loi Pasqua. Elle fait aujourd'hui l'objet de dispositions spécifiques du code de l'urbanisme qui confie au conseil régional le soin de préparer le schéma directeur en organisant les consultations des autres collectivités territoriales mais en réservant à l'État un rôle particulier comme garant de l'intérêt général et du principe de subsidiarité.

C'est ainsi que l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme prévoit que la région d'Île-de-France élabore, en association avec l'État un schéma directeur portant sur l'ensemble de cette région. Ce schéma a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en oeuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région.

Le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de projets d'intérêt général relevant de l'État et d'opérations d'intérêt national. Il doit également prendre en compte les orientations des schémas des services collectifs institués à l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et les schémas sectoriels.

Ce schéma détermine notamment la destination générale de différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements. Il détermine également la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques.

Pour l'élaboration de ce schéma, le conseil régional recueille les propositions des conseils généraux des départements intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires. A l'issue de cette élaboration, le projet leur est soumis pour avis. Avant son adoption par le conseil régional, le projet de schéma directeur, assorti de l'avis des conseils généraux intéressés, du conseil économique et social régional et des chambres consulaires, est soumis à enquête publique. Le schéma directeur est approuvé par décret en Conseil d'État. L'initiative de l'élaboration du schéma directeur appartient soit à la région, soit à l'État.

La procédure de révision du schéma directeur est ouverte par un décret en Conseil d'État, qui détermine l'objet de la révision. Cette dernière est effectuée par la région d'Île-de-France, en association avec l'État et est approuvée par décret en Conseil d'État.

Le schéma directeur de la région d'Île-de-France a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement. Il doit être compatible avec ces directives lorsqu'elles s'appliquent sur tout ou partie du territoire régional. En outre, il tient lieu de schéma régional au sens de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

La mise en révision du SDRIF initiée par la région en juin 2004 et ouverte par un décret en Conseil d'État en août 2005 a débouché en février 2007 sur l'adoption par la région d'un projet de nouveau schéma¹. L'avenir du SDRIF est aujourd'hui compromis depuis que le Président de la République a déclaré dans son discours du 26 juin 2007 qu'il ne souhaitait pas qu'on adopte un nouveau schéma directeur tant que l'on n'aura pas défini une stratégie efficace concernant l'avenir de la métropole en termes de construction de logements, d'urbanisme, de développement économique et d'institutions. Il a proposé que *« l'ensemble des administrations concernées soient mobilisées dès l'automne 2007 sous l'œil attentif du gouvernement pour préparer les propositions d'actions nécessaires (...) et qu'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Île-de-France se tienne fin 2008 pour adopter ce nouveau plan stratégique et le schéma directeur correspondant, ainsi que les textes législatifs et réglementaires nécessaires »*².

¹ Le projet de SDRIF peut être consulté sur le site internet <http://www.sdrif.com>.

² Les extraits du discours du Président de la République concernant le SDRIF et le Grand Paris sont reproduits en annexe.

2. Une incapacité à planifier le développement de l'agglomération faute d'outils adaptés

Si le chef de l'État a jugé nécessaire de remettre en cause le processus d'établissement du SDRIF, ce n'est pas parce que le travail considérable réalisé par le conseil régional aurait abouti à un échec. Au contraire, le processus de consultation préparatoire a donné lieu à un débat intense qui a permis de forger progressivement un discours régional d'aménagement du territoire et d'identifier des priorités comme la nécessité de construire 60 000 logements par an et de privilégier une politique de densification du tissu urbain. Par ailleurs, la réflexion en termes de faisceaux a permis d'enrichir utilement la compréhension des liens qui unissent de plus en plus la métropole avec les espaces interrégionaux qui courent le long des grands axes que représentent la Seine et les autoroutes.

Le problème tient en fait davantage à l'exercice même de la planification régionale qui non seulement ne constitue pas un outil véritablement opérationnel d'accompagnement et de transformation du territoire mais aussi ne tient pas compte des besoins spécifiques de la métropole comme l'a montré le refus de la région de prendre en compte plusieurs infrastructures routières (bouclage de la Francilienne, prolongement de l'A12) ou ferroviaires (CDG Express, Métrophérique) et le plan de renouveau de La Défense (augmentation de 300 000 m²).

Comme le remarque le professeur François Ascher, « *le projet de schéma directeur de la région Île-de-France ne propose pas véritablement un schéma directeur. C'est une sorte de plan-catalogue, qui met en évidence beaucoup de besoins, qui propose de multiples solutions, mais qui ne hiérarchise pas les urgences, qui n'arbitre pas véritablement entre les diverses options, et qui ne propose pas de réelles stratégies* »¹. Comme il le remarque, la faute n'en incombe pas aux autorités chargées de l'élaborer car non seulement le pouvoir régional est limité dans ses compétences et divisé politiquement mais il doit composer avec une multitude de pouvoirs locaux dont 1 280 communes, 8 départements et 94 intercommunalités.

A vouloir contenter tout le monde, la région a réussi à aboutir à un document qui ne permet pas de définir l'avenir de l'agglomération car, comme le remarque le professeur François Ascher, « *peut-on ainsi de fait fermer la zone centrale à la façon londonienne (même si c'est sans péage), développer une centralité périphérique sur le modèle de Tokyo (tout le long du périphérique), conforter les logiques départementales en pétales sur le modèle de Madrid Sur, renforcer les grands pôles à vocation internationale existants tout en rééquilibrant la région à l'Est, conforter de fait les lignes de structuration héritées de la politique des villes nouvelles tout en rangeant tout cela dans des « faisceaux », « assemblages de choses semblables, de forme*

¹ « Les non-choix du SDRIF en font un catalogue, mais pas un projet stratégique », François Ascher in *Pouvoirs locaux*, n° 73 II/2007, p. 57.

allongée, liées ensemble » (selon le Robert) dont on peine à trouver une trace dans l'espace et dont on voit mal sur quelles logiques et sur quels acteurs ils pourraient s'appuyer ? Peut-on à la fois, comme l'ambitionne le schéma, « articuler compacité, densité, cohérence, mixité et proximité », dans une région dilatée et hétérogène, dans laquelle les modes de vie et les attentes des habitants sont diversifiées ? Peut-on « rendre le cœur d'agglomération plus accessible », « densifier » tout en « renforçant la place de la nature dans la ville » ? ».

En réalité, le niveau régional apparaît inadéquat pour déterminer une stratégie territoriale effective compte tenu, en particulier, de l'absence de capacité d'action directe sur le foncier à travers le permis de construire qui demeure de la responsabilité de la commune. Seul l'État peut aujourd'hui s'affranchir de ces contraintes à travers les opérations d'intérêt national (OIN) qui ont pour conséquence de transférer à l'État la responsabilité du permis de construire. L'État devient alors le maître d'œuvre chargé de mobiliser les moyens financiers correspondants qui seront mis à disposition d'un établissement public d'aménagement comme ceux qui gèrent encore les villes nouvelles de Sénart et Marne-la-Vallée et le quartier d'affaires de La Défense.

La mise en œuvre d'un véritable plan de développement de l'agglomération nécessiterait la définition d'un **Plan du Grand Paris** ayant en particulier pour objectif de **déterminer de véritables « opérations d'intérêt métropolitain » (OIM) qui pourraient avoir des effets comparables aux OIN.**

On peut rappeler, à cet égard, que la notion d'opération d'intérêt national est née en 1983, lors de la décentralisation en matière d'urbanisme, de la nécessité de ménager un régime d'exception au transfert de compétence afin de préserver des champs de prérogatives spécifiques de l'État pour la réalisation d'opérations d'envergure et/ou stratégiques. Il n'existe pas de définition de l'opération d'intérêt national. Le législateur en a reconnu le principe, déterminé les effets et a habilité le gouvernement à les désigner (art. L. 121-9 du code de l'urbanisme). Le décret du 30 décembre 1983 a dressé une liste des opérations d'intérêt national. Toute nouvelle opération est créée par un décret en Conseil d'État qui l'inscrit sur cette liste, figurant à l'article R. 490-5 du code de l'urbanisme. Ce même décret en fixe le périmètre. Les textes ne subordonnent pas la création de l'opération à une consultation préalable particulière.

La qualification d'opération d'intérêt national a pour effet juridique de retirer aux communes ou EPCI compétents et d'attribuer à l'État :

- la compétence en matière d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol telles que permis de construire, autorisation de lotir (art. L. 421-2-1 du code de l'urbanisme) ;

- la compétence relative à la création des ZAC (art. L. 311-1 du code de l'urbanisme, 3^{ème} alinéa) ;

- la compétence pour prendre en considération les opérations d'aménagement à l'intérieur du périmètre de l'opération d'intérêt national, qui permet de surseoir à statuer (art. L. 111-10 du code de l'urbanisme).

La création de l'opération d'intérêt national est en revanche sans effet sur la compétence des communes ou EPCI en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. L'État n'est pas maître de la définition du projet d'aménagement et de développement des territoires concernés, mais il peut influencer sur son contenu et veiller à ce que les règles adoptées dans les documents de planification permettent la réalisation des opérations nécessaires à la mise en œuvre des orientations qu'il a retenues pour le secteur considéré (art. L. 121-2 du code de l'urbanisme). En tant que de besoin, l'État peut, dans le cas où la réalisation d'une opération nécessite la modification ou la révision du plan local d'urbanisme, la qualifier de projet d'intérêt général (PIG), notifier celui-ci à la commune ou à l'EPCI compétent en lui demandant de procéder à la modification ou à la révision. A défaut, l'État peut se substituer et procéder lui-même à la modification ou à la révision.

La disposition de l'article L. 5311-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit, s'agissant des villes nouvelles, que « *le périmètre d'urbanisation est considéré comme périmètre d'opération d'intérêt national (...)* ; *les opérations situées à l'intérieur de ce périmètre constituent des projets d'intérêt général (...)* », n'est pas applicable aux autres opérations d'intérêt national. Son extension à l'ensemble des opérations d'intérêt national relèverait d'une disposition législative.

C'est pourquoi la quasi-totalité des opérations d'intérêt national s'appuie pour leur réalisation sur un établissement public dont le périmètre d'intervention est au minimum celui de l'opération d'intérêt national (le périmètre de compétence de l'établissement public est identique à celui de l'opération d'intérêt national s'agissant de La Défense et Seine-Arche à Nanterre, mais il est plus large en ville nouvelle).

A l'inverse, les grandes opérations d'urbanisme sur lesquelles l'État a créé un établissement public d'aménagement n'ont pas systématiquement été accompagnées de la création d'une opération d'intérêt national (Plaine-de-France, Mantois Seine-Aval). La formule de l'établissement public n'est pas la seule possible même si elle a fait ses preuves dans le domaine de l'aménagement.

La création d'opérations d'intérêt métropolitain (OIM) sur le modèle des opérations d'intérêt national apparaît à votre rapporteur comme la seule solution permettant tout à la fois de préserver les compétences de droit commun des communes en matière d'urbanisme et de doter le Grand Paris d'outils juridiques lui permettant de mener lui-même des opérations importantes en matière de construction de logements et de grands équipements. A quoi pourraient servir concrètement ces nouvelles OIM ? En observant les dernières réalisations dans l'agglomération, on peut estimer que la réhabilitation des terrains des anciennes usines Renault, le développement

de la ZAC Paris Tolbiac ou encore l'aménagement de la ZAC Clichy-Batignolles constituent de bons exemples de chantiers à dimension métropolitaine qui auraient pu avoir vocation à être conduits directement par le Grand Paris.

*« Londres n'aurait pas obtenu l'organisation des JO de 2012
sans la création du Grand Londres »*

Mme Elizabeth Meek,
directrice du Government Office for London.
Rencontre avec la délégation sénatoriale,
31 janvier 2008.

V. UNE GOUVERNANCE DES AUTRES GRANDES CAPITALES QUI MET EN ÉVIDENCE LES AVANTAGES DU GRAND LONDRES

Parmi les métropoles européennes, seules Londres et Paris peuvent prétendre au statut de métropoles de taille mondiale. Elles partagent cette distinction dans le monde avec deux autres villes qui sont New York et Tokyo. Aucune autre ville européenne ne présente les mêmes caractéristiques, à savoir une population de plus de 6 millions d'habitants sur l'agglomération, une puissance politique, économique et financière, des équipements inégalés (aéroports, routes, réseaux de télécommunication...) et une identité culturelle forte.

La proximité géographique de Londres, comme la similitude des problèmes rencontrés ainsi que le dynamisme de la capitale anglaise, invitaient naturellement à comparer la gouvernance des deux capitales britannique et française. C'est pourquoi l'Observatoire de la décentralisation a envoyé une délégation¹ à Londres les 31 janvier et 1^{er} février 2008, afin de recenser les déterminants du dynamisme londonien et d'examiner les principes qui pourraient servir à une évolution de la gouvernance de l'agglomération parisienne sans, bien évidemment, chercher à « importer » intégralement un modèle particulier².

Par ailleurs, la délégation sénatoriale s'est également rendue à Berlin les 13 et 14 février 2008. Ce déplacement a été l'occasion d'observer que la capitale allemande bénéficiait d'un statut relativement bien adapté à ses besoins mais qui restait étroitement dépendant d'un cadre institutionnel caractérisé par le fédéralisme allemand.

¹ Cette délégation était composée de M. Jean Puech (UMP - Aveyron), Président de l'Observatoire de la décentralisation, de Mme Nicole Bricq (Soc. - Seine-et-Marne) et de votre rapporteur. Une synthèse des comptes rendus des entretiens est présentée en annexe du présent rapport.

² Une étude comparée du statut des principales métropoles européennes réalisée par les services du Sénat est présentée en annexe du présent rapport ainsi qu'un résumé des notes réalisées par nos ambassades dans plusieurs autres métropoles.

A. UNE GOUVERNANCE DU GRAND LONDRES QUI A PROUVÉ SON EFFICACITÉ

1. Un statut profondément remanié en 1999

Lors de sa rencontre avec la délégation sénatoriale, Mme Elizabeth Meek, directrice du Government Office for London, a expliqué qu'avant la création du Grand Londres, la capitale britannique était dépourvue de leadership local et international et que les trente-trois autorités locales ne réussissaient pas à travailler ensemble.

La création d'une autorité centrale à Londres était inscrite dans le programme du parti travailliste lors des élections de 1997. Le projet consistait à créer un maire avec une forte autorité, chargé de définir une stratégie globale qui aurait vocation à être mise en œuvre sur le terrain par les boroughs. Mme Elizabeth Meek a été chargée de mettre en œuvre ce projet en s'inspirant des modèles de gouvernance déjà existants de par le monde. Le modèle retenu accorde une forte capacité d'action au maire qui en fait le maire le plus puissant des grandes capitales occidentales

Le périmètre actuel du Grand Londres a été créé par le London Government Act de 1963 bien que sa fondation ne fut effective que le 1^{er} avril 1965. Sa superficie est de 1 579 km² et sa population, estimée au premier semestre de 2005, est de 7 517 700 habitants.

Cette subdivision administrative regroupe la ville de Londres et 32 arrondissements. Certes, depuis 1889 existait le London County Council mais celui-ci ne correspondait pas à l'ensemble des territoires construits de Londres. Le London Government Act fut abrogé en 1986 par Margaret Thatcher qui a fait le choix de la recentralisation.

Le Greater London Authority Act est la loi du Parlement qui établit l'Autorité du Grand Londres (GLA, Greater London Authority), l'Assemblée de Londres et le maire de Londres. Un référendum a eu lieu en 1998 pour approuver cette loi (Greater London Authority Referendum Act). En plus de fonder les principales institutions, il a également permis la création de la Metropolitan Police Authority pour la police de Londres, ce qui a modifié les frontières du Metropolitan Police District pour les adapter au Grand Londres, exceptée la City.

Le Grand Londres n'est pas une « ville » puisqu'il n'en a pas le statut. Cependant, le district de Westminster est officiellement une ville, tout comme la City. Pour des raisons administratives, après l'adoption du Lieutenancies Act en 1997, la région est définie comme un comté.

2. Une métropole dirigée par le maire, les boroughs et l'État

L'État est très présent dans la métropole londonienne, notamment à travers le Government Office for London (GOL), « mini-préfecture » dont le territoire couvre celui de la Greater London Authority (GLA). Le Government Office for London est une structure puissante qui a en charge les politiques de l'État sur le Grand Londres ainsi que les relations technico-administratives avec les acteurs publics londoniens. En 2007, il gérait plus de 40 programmes, les fonds structurels qui étaient attribués au Grand Londres et bon nombre de subventions étatiques. Mme Elizabeth Meek, directrice du GOL, a expliqué à la délégation sénatoriale qu'elle avait pour mission de représenter les onze ministères qui composent le gouvernement dans leurs relations avec le Grand Londres et qu'il existait neuf bureaux identiques en Angleterre pour chaque zone métropolitaine. Les principaux domaines d'action de ces bureaux concernent la police, l'éducation et la planification.

La Greater London Authority et les 4 agences qu'elle contrôle disposent d'un budget de près de 15 milliards d'euros, alimenté principalement par des subventions du gouvernement central (globales et affectées) et une taxe additionnelle (precept) sur la Council Tax, l'impôt local des boroughs. En février 2003, le maire de Londres a imposé un péage urbain dans le centre qui rapporte quelques recettes fiscales supplémentaires. Cependant, dans l'ensemble, le budget de la Greater London Authority ne dispose que de peu de marge de manœuvre.

La gouvernance du Grand Londres est ainsi dominée du côté des autorités publiques par trois acteurs : les boroughs, la Greater London Authority et l'État. Les boroughs assurent principalement des tâches de gestion et de représentation de la population locale ; la Greater London Authority occupe une fonction essentiellement stratégique et représente le Grand Londres, tandis que l'État maintient une forte présence par le contrôle des politiques publiques. Ces trois acteurs entretiennent d'étroites relations mais qui semblent peu institutionnalisées. Elles procèdent essentiellement par des rencontres régulières entre l'association des boroughs, London Councils, la Greater London Authority et le Government Office for London.

3. Un maire élu au suffrage universel direct pour exercer des compétences limitées

Le Grand Londres est administré par un système bicéphale, introduit en 2000. D'une part, la Greater London Authority (GLA), constituée du maire élu au suffrage universel direct pour quatre ans et d'une assemblée de 25 membres élus selon deux modalités différentes, quatorze étant élus au scrutin direct dans des circonscriptions, et onze à la proportionnelle. L'Assemblée comporte neuf conservateurs, sept travaillistes, cinq libéraux, deux verts et deux nationalistes. La GLA assume à l'échelle de la capitale de

larges responsabilités en matière de transports, de police, d'environnement, de développement économique et de planification.

D'autre part, 32 conseils municipaux de quartiers (boroughs) autonomes, élus, disposant de leur propre budget, sont chargés de la gestion locale. Il faut ajouter la City, le centre financier, qui dispose de son propre lord-maire qui assure essentiellement des fonctions de représentation. M. Merrick Cockell, Leader du borough de Kensington et Chelsea et Président de London Councils, a expliqué à la délégation sénatoriale que les boroughs continuaient à dispenser la plupart des services au niveau local en matière d'éducation, de logement, d'affaires sociales et d'environnement, de planification locale et de loisirs. Ils consacrent 13,3 milliards de livres par an qui se répartissent à hauteur de 7,9 milliards de livres pour la politique en faveur des familles et de l'enfance et 2,3 milliards de livres pour les services sociaux aux adultes. Il a indiqué qu'en 2000, alors que la GLA venait d'être créée, les boroughs se sont rapprochés afin de créer l'association « London Councils » afin de défendre leurs intérêts et d'organiser des politiques communes.

La métropole londonienne est la seule région britannique où sont élus un maire au suffrage universel direct, disposant de larges pouvoirs, et une assemblée régionale. Ces autorités représentent l'Autorité du Grand Londres (Greater London Authority ou « GLA »). Le maire actuel de Londres, Ken Livingstone, peut voir sa responsabilité mise en cause devant l'Assemblée de Londres, qui peut uniquement amender le budget annuel par une majorité des deux tiers.

Le maire a pour mission de représenter et de promouvoir la ville de Londres, il est le porte-parole des Londoniens. Plus précisément, la mission première du maire de Londres consiste à déterminer la stratégie et les plans de développement de la ville. Il est chargé de proposer son budget à l'Assemblée et coordonne la mise en œuvre des stratégies. Il a compétence pour nommer les responsables des entités qu'il contrôle. Les stratégies établies par le maire concernent de nombreuses thématiques comme les transports, le développement économique, le développement spatial, la biodiversité, la gestion des déchets, la qualité de l'air, la lutte contre le bruit, la culture, les changements climatiques, la politique de l'eau, les qualifications des adultes, la prise en charge des personnes âgées, la protection de l'enfance, la politique énergétique, l'alimentation, la lutte contre les méfaits causés par la consommation de drogue et d'alcool, la lutte contre l'exclusion et les violences domestiques ainsi que l'attractivité. Le maire n'est pas nécessairement compétent pour chacune de ces thématiques mais il bénéficie d'une capacité d'influence qui lui permet de mener des consultations très larges et de favoriser des actions concertées.

La London Development Agency (LDA) et London Transport, l'agence responsable des transports urbains, rendent compte directement au maire, contrairement aux deux autres agences dont il a la responsabilité, la London Fire and Emergency Planning Authority et la Metropolitan Police

Authority dont il détermine le budget et pour lesquelles il nomme certains des administrateurs.

M. Tony Medawar, Director of Policy and Strategy à la London Development Agency¹, a expliqué à la délégation sénatoriale que la mission de la LDA consistait à s'assurer que la ville de Londres conserve un statut de niveau mondial qui lui permette de tenir son rang face aux trois autres concurrentes qu'étaient Paris, New York et Tokyo.

Il incombe également au Grand Londres de prévoir l'évolution de la métropole afin de pouvoir adapter les besoins. C'est ainsi que les politiques mises en œuvre ont retenu l'hypothèse d'une augmentation de la population de 800 000 habitants d'ici 2016, ce qui portera la population londonienne à 8,1 millions d'habitants et occasionnera une augmentation de 640 000 emplois.

Pour définir sa stratégie de développement, le maire peut s'appuyer sur le London Plan qui est à la fois un document d'ordre technique, juridique et politique, qui traite aussi bien les questions relatives à l'économie, à l'inclusion sociale et à l'environnement.

Le modèle du Grand Londres n'est pas celui de la fusion des communes tel qu'il a été mis en œuvre à Paris par le baron Haussmann en 1860. Les boroughs conservent, en effet, des missions essentielles et leur budget cumulé est même supérieur à celui du Grand Londres. Ce dernier bénéficie de compétences d'attributions qui, parce qu'elles sont limitées en nombre, peuvent être exercées avec efficacité.

Les compétences de la métropole sont les suivantes :

- transport - à travers Transport for London -. Il s'agit de gérer le système urbain londonien, à savoir les transports publics, le trafic routier, les routes ;
- police - à travers The Metropolitan Police Authority -. L'objectif est d'assurer la sécurité au sein de la capitale britannique ;
- secours - à travers The London Fire and Emergency Planning Authority -, qui administre The London Fire brigade ;
- développement - à travers The London Development Agency - qui promeut le développement au sein de la cité ;
- énergie : Londres a développé sa propre politique énergétique afin de lutter contre le réchauffement climatique et l'émission de gaz à effet de serre. En 2005 a ainsi été créée The London Climate Change Agency Limited afin de parvenir aux différents objectifs fixés ;
- logement : depuis 2006, le maire de Londres est responsable de la stratégie mise en place dans ce domaine.

¹ Le compte-rendu intégral de cet entretien est reproduit en annexe.

Par ailleurs, la métropole londonienne est aidée par divers établissements publics qui l'aident dans l'exercice de ses compétences, notamment en matière de logement et de politique urbaine :

- le National Housing and Planning Advice Unit conseille les autorités de la métropole londonienne afin de rendre le marché immobilier plus abordable et d'éviter les abus des propriétaires. Les Local Housing Authorities ont pour objectif de faciliter et de garantir un accès au logement équitable, sans discrimination.

- le London Thames Gateway Development Corporation a pour objectif de désenclaver The Lower Lea Valley, qui inclut notamment le Stade Olympique. Enfin, pour les Jeux Olympiques a été créé un établissement spécifique, The Olympic Delivery Authority, qui gère en particulier la construction du Stade Olympique.

Le maire de Londres ne peut intervenir pour concurrencer un service de l'État déjà existant mais il a toute latitude pour exercer ses compétences et pour intervenir dans des domaines nouveaux ou compléter les politiques en vigueur.

Concernant les questions de sécurité et de police, M. Ian Blair, directeur de la Metropolitan Police a indiqué à la délégation sénatoriale que les compétences de la police métropolitaine relevaient à la fois de la police nationale et de la police locale et que ses activités concernaient tant la protection des personnes que la lutte anti-terrorisme. Il a expliqué que le chef de la police, jusqu'en 2000, était seulement responsable devant le ministre mais qu'aujourd'hui, un conseil comportant 23 membres, choisis pour partie parmi les membres de l'Assemblée de Londres et pour partie parmi des personnalités indépendantes, était chargé de superviser son action. Il a rappelé que le budget de la police était accordé par la ville.

M. Ian Blair a expliqué que le choix des priorités d'action de la MPA était déterminé à l'issue d'un dialogue étroit avec les autorités locales dans le cadre des 32 commissariats (« borough unit ») qui couvrent l'étendue du Grand Londres et au moyen de l'application de formules mathématiques complexes permettant d'affecter les personnels sur le terrain. Il a indiqué que la police londonienne était organisée autour de quatre départements ayant pour mission l'action territoriale, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la criminalité et les opérations particulières (« central operations ») relatives notamment à la lutte anti-émeute, à la gestion des hélicoptères et de la brigade fluviale.

Depuis 2007, une loi permet au maire du Grand Londres de se prononcer sur les opérations de construction de logements les plus importantes qui concernent plusieurs boroughs en contournant, au besoin, le refus des autorités locales.

Concernant la perception que pouvaient avoir les Londoniens de leurs institutions locales, M. Adam Marshall, directeur des Études du Centre for

Cities, a expliqué à la délégation sénatoriale lors de son déplacement à Londres que le projet était aujourd’hui considéré comme un succès depuis que les habitants avaient pu bien identifier les responsabilités du maire, notamment en termes de développement des transports et, plus récemment, de construction de logements.

4. Des moyens budgétaires et humains employés dans un souci d’efficacité

Les moyens budgétaires du Grand Londres sont relativement contraints si l’on considère que l’essentiel des crédits est mobilisé pour la police et les transports, où les marges de manœuvre sont réduites.

Répartition du budget entre les agences	2006-2007 £m	2007-2008 £m	Plan 2008-2009 £m	Plan 2009-2010 £m
Metropolitan Police Authority	2,425.7	2,532.7	2,616.0	2,717.8
London Fire and Emergency Planning Authority	379.5	391.5	422.1	439.6
Greater London Authority	122.5	125.6	129.6	131.3
Transport for London	12.0	12.0	12.0	12.0
London Development Agency	néant	néant	néant	néant
Ressources nécessaires pour consolider le budget	2,939.7	3,061.8	3,179.7	3,300.7

Chaque organisme se voit attribuer une certaine allocation qui dépend de ses besoins et de l’orientation de la politique urbaine. Le budget est ainsi mis au service de certains objectifs, comme la promotion du développement ou la réduction des gaz à effet de serre. Enfin, ce budget se calcule sur une base annuelle, ce qui signifie que chaque année le maire de Londres doit ajuster sa stratégie budgétaire.

Les ressources financières du Grand Londres

	£m	%
Dépenses prévues	10,722	100
Moins		
Intérêts et autres revenus	-3,704	35
Aides spécifiques attribuées par le gouvernement	-3,528	33
Aides du gouvernement et bénéfices commerciaux redistribués	-2,177	20
Réserves (Transport for London)	-390	4
Réserves (autres)	-41	-
Montant de la Council Tax	882	8

Les moyens budgétaires dont dispose le Grand Londres sont, pour l’essentiel, issus de transferts du gouvernement central, l’autonomie financière des collectivités territoriales britanniques étant limitée.

Mme Elizabeth Meek, directrice du GOL, a indiqué à la délégation sénatoriale que 90 % des ressources du Grand Londres venaient du gouvernement pour un montant de 7 milliards de livres, soit environ 11 milliards d'euros qui servaient à financer les transports, les services de secours, la police et le développement économique. Le principal défaut du modèle du Grand Londres concerne précisément cette faible autonomie des finances locales des collectivités territoriales britanniques qui ne correspond pas à la tradition française notamment depuis les lois de décentralisation.

La marge de manœuvre budgétaire du maire est limitée par le fait que les investissements sont engagés sur plusieurs décennies, à l'image du contrat sur trente ans avec le métro de Londres. Dans ce cas précis, la mairie peut compter sur le produit des titres de transport et le versement des entreprises. L'État conserve une capacité d'intervention pour les investissements stratégiques dans le cadre de la planification. C'est ainsi qu'il a obtenu d'inscrire l'extension de l'aéroport d'Heathrow dans le London Plan à laquelle s'opposait pourtant le maire du Grand Londres.

Si l'autonomie financière du Grand Londres est faible, il n'en est pas de même de l'effort de péréquation entre les territoires qui le composent. M. Tony Travers, professeur à la London School of Economics, a ainsi expliqué à la délégation sénatoriale que la péréquation entre les communes était réalisée au moyen des dotations budgétaires qui étaient négociées chaque année entre l'État et les collectivités territoriales. Il a indiqué que le système anglais était particulièrement efficace pour attribuer plus de ressources aux communes de l'est de la cité, compte tenu du fait que le produit des impôts payés par les entreprises du Grand Londres était collecté puis redistribué par l'État.

Les moyens humains sur lesquels peut s'appuyer le maire de Londres sont également réduits puisque, par exemple, les effectifs de la mairie du Grand Londres s'élèvent seulement à 650 personnes.

Les effectifs à la disposition du maire du Grand Londres

Government Office for London	Greater London Authorities	Transport for London	Metropolitan Police Authority	London Fire and Emergency Planning Authority	London Development Agency
250	650	94	50 000	8 000	500

Aujourd'hui, la réforme de la gouvernance de Londres n'est pas remise en cause même si des évolutions sont aussi demandées. C'est ainsi que M. Robert Neill, député conservateur et Shadow Minister de Londres, a expliqué à la délégation sénatoriale que si le parti conservateur acceptait le Grand Londres, il souhaitait que les pouvoirs de l'Assemblée soient renforcés afin qu'elle puisse modifier, à la majorité simple et dans le détail, le budget. Il

considère également que le nombre de membres de l'Assemblée pourrait être augmenté et appelle de ses vœux la suppression des quatre agences qui sont chargées respectivement de la police, des services de secours, des transports et du développement économique, afin que leurs compétences soient directement exercées par la Greater London Authority. Il a indiqué qu'il souhaitait également que le Grand Londres bénéficie d'une plus grande autonomie fiscale, sans augmenter pour autant le montant des prélèvements.

B. UNE GOUVERNANCE DE LA VILLE ÉTAT DE BERLIN QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DU FÉDÉRALISME ALLEMAND

Berlin est la capitale d'un État fédéral, mais elle est avant tout la Ville État de Berlin, c'est-à-dire un des 16 États de la Fédération allemande. A ce titre, le Land de Berlin se confond avec la commune et exerce toutes les compétences qui ne sont pas réservées à l'État fédéral par la loi fondamentale.

On notera que les limites de la Ville État de Berlin datent de 1920 et que son territoire couvre 896 km², sur lesquels vivent 3,4 millions d'habitants.

Enfin, on sait que Berlin n'est redevenue une capitale que récemment, et que le poids de l'histoire récente en fait une capitale en convalescence et en reconstruction, dont l'une des caractéristiques, trop facilement oubliée par les États unitaires, est d'être la capitale d'une fédération polycentrique : Francfort, Munich, Hambourg forment autant de contrepoids...

1. Un régime institutionnel spécifique

La Ville État de Berlin dispose de sa propre constitution : elle est gouvernée par le maire gouverneur de Berlin qui est le chef de l'exécutif ; il est élu par la Chambre des députés de Berlin. Le maire gouverneur de Berlin forme le Sénat en nommant 8 sénateurs qu'il choisit à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre des députés. Le Sénat de Berlin (les 8 sénateurs et le maire) est le gouvernement de l'État.

La Chambre des députés de Berlin comprend généralement 130 députés élus au suffrage universel direct uninominal (pour une partie) et proportionnel (pour une autre partie) sur le modèle qui existe pour le Bundestag. Le maire gouverneur est responsable devant la Chambre des députés. Dans le respect de la Constitution fédérale, la Chambre des députés vote la loi applicable sur le territoire de la Ville État de Berlin dans l'ensemble des compétences dévolues aux États membres de la fédération par ladite Constitution.

La Ville État de Berlin est divisée en 12 arrondissements chargés de l'administration de proximité et dotés chacun d'un conseil élu et d'un office d'arrondissement composé du maire d'arrondissement et de son adjoint. Les 12 maires d'arrondissement, le maire gouverneur de Berlin et son adjoint

forment le Conseil des maires qui est consulté par le Sénat et la Chambre avant toute décision.

L'État fédéral n'exerce aucune tutelle ni aucun contrôle sur la Ville État de Berlin autre que le contrôle juridique à travers la Cour constitutionnelle qui peut invalider les lois de la Ville État si elle juge qu'elles vont à l'encontre de la loi fondamentale fédérale ; elle peut alors démettre le maire gouverneur de sa fonction si elle juge qu'il a violé la loi fondamentale.

2. Une compétence de Berlin en matière de police métropolitaine

La Ville État de Berlin dispose d'une police métropolitaine. Berlin étant un État, le travail du Président de la police de Berlin se trouve grandement facilité dans la mesure où il ne relève que d'une seule autorité : le sénateur chargé du portefeuille de l'Intérieur. Le Président de la police de Berlin est donc entièrement responsable pour toutes les tâches de la police sur le territoire de la Ville État. En effet, la compétence « police » relève du Land et non de la fédération et le seul responsable politique est le Sénat.

Naturellement, en cas de nécessité, une collaboration avec la police fédérale est mise en place, mais le partage des compétences est très clair.

Le budget de la police métropolitaine est négocié par le Président de la police de Berlin, directement avec le sénateur chargé de l'Intérieur ; il avoisine le milliard d'euros dont 80 % couvrent les frais de personnel et 20 % les frais de matériel, locaux, entretien, etc. Le Président de la police de Berlin a la responsabilité de la répartition des effectifs de police entre les arrondissements.

3. Un partage des compétences entre la Ville État de Berlin et les 12 arrondissements

Le partage des compétences entre la Ville État de Berlin et les 12 arrondissements repose sur une délégation de la Ville État aux arrondissements de toutes les compétences dites de terrain, c'est-à-dire de grande proximité ; il n'y a pas de conflits de compétences dans la mesure où la Ville État est maîtresse du jeu, mais il faut garder en mémoire que, compte tenu du fait que les élus de la Ville État sont élus dans les arrondissements, l'esprit de compromis l'emporte.

Nonobstant cette culture du compromis, les élus que la délégation a rencontrés ont reconnu que la relation existant entre Berlin et les 12 arrondissements reproduisait en miniature la relation entre la fédération et les Länder et entraînait donc une constante négociation entre les deux échelons d'administration. Toutefois, la Ville État a toujours le dernier mot en cas de désaccord puisque l'arrondissement est à Berlin un simple échelon administratif d'exécution.

4. Une capitale endettée en convalescence et en reconstruction

En 2008, pour la première fois depuis deux décennies, la Ville État de Berlin a voté un budget en équilibre et a cessé de s'endetter davantage ; elle est parvenue également à diviser par deux le nombre de fonctionnaires de la ville (en 1991, 207 000 emplois ; en 2008, 110 000 emplois).

Ces problèmes sont l'héritage de la coexistence, depuis l'après-guerre, de deux « Berlin » antinomiques qui rivalisaient, chaque partie de Berlin s'efforçant d'être la vitrine du meilleur système...

Quoi qu'il en soit, le résultat tangible aujourd'hui est que Berlin est une « jeune » capitale qui avant d'entrer dans la compétition internationale doit réussir sa réunification et sa reconstruction. La Ville État cherche aujourd'hui à rattraper le temps perdu, mais elle a pêché par optimisme et elle apparaît comme une capitale en surcapacité d'accueil et la concurrence ne vient pas de l'étranger mais de l'intérieur : Hambourg, Francfort, Munich sont aussi des capitales... A Berlin, 100 000 logements sont inoccupés et le revenu moyen est de 1500 euros par mois.

La capitale est en convalescence et ne prétend pas rivaliser avec les métropoles européennes : elle a mis en place les infrastructures nécessaires et elle attend son heure.

C. UNE COMPARAISON DES STATUTS DE PARIS, BERLIN ET LONDRES QUI ILLUSTRE LES FAIBLESSES DE LA CAPITALE FRANÇAISE

Les déplacements conduits par la délégation de l'Observatoire de la décentralisation à Londres et à Berlin ont permis de mesurer combien la question de l'avenir des grandes métropoles était d'actualité et constituait une préoccupation permanente de nos interlocuteurs. Le tableau suivant, qui présente les caractéristiques de chacune de ces capitales, met en évidence les faiblesses de la capitale française en termes de taille, de population, de moyens et de gouvernance unifiée. Si Paris constitue, sans conteste, la première ville de France, elle ne possède pas, à l'évidence, aujourd'hui, tous les atouts, notamment institutionnels, pour s'imposer au niveau européen et mondial.

Comparaison de trois métropoles européennes : Paris, Londres et Berlin

	Paris	Londres	Berlin
Présentation	<p>Ville de Paris 113^{ème} commune de France par sa superficie. Statut modifié en 1983 Périmètre défini en 1860 Département de Paris créé en 1964 105 km² 2,17 millions d'habitants</p>	<p>Greater London Authority Institution créée en 2000 Périmètre défini en 1965</p> <p>1 579 km² 7,52 millions d'habitants</p>	<p>Ville État de Berlin (un des 16 États de la Fédération allemande) Les limites de la Ville État datent de 1920</p> <p>896 km² 3,4 millions d'habitants</p>
Principaux problèmes	<p>Multiplicité des acteurs, inefficacité des initiatives dans le domaine économique, développement déséquilibré de la métropole est/ouest, politique des banlieues.</p>	<p>Transports insuffisants, développement accéléré de la métropole à organiser, taux de chômage élevé de la main-d'œuvre locale.</p>	<p>Capitale en convalescence et en reconstruction et capitale d'une fédération polycentrique. Taux de chômage élevé et dette importante.</p>
Le chef de l'exécutif	<p>Bertrand Delanoë Maire de Paris</p> <p>Le maire de Paris est élu par le Conseil de Paris. Il a les pouvoirs d'un maire de commune et d'un Président de conseil général. Il n'a pas de pouvoirs spécifiques concernant le développement de la métropole.</p>	<p>Ken Livingston Maire du Grand Londres</p> <p>Le maire de Londres est élu directement par les électeurs. Un maire adjoint est choisi parmi les membres de l'Assemblée. Le maire est avant tout responsable de la planification stratégique.</p>	<p>Klaus Wowereit Maire gouverneur de Berlin (chef de l'exécutif de la Ville État de Berlin)</p> <p>Le maire de Berlin est élu par la Chambre des députés de Berlin. Le Sénat de Berlin (exécutif de Berlin) comprend le maire gouverneur et 8 sénateurs, choisis par le maire gouverneur à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre des députés.</p>

	Paris	Londres	Berlin
L'assemblée de la collectivité	<p>Conseil de Paris</p> <p>163 membres élus sur des listes d'arrondissements avec un proportionnel comportant une prime majoritaire.</p> <p>Le Conseil de Paris est compétent pour régler, par ses délibérations, à la fois les affaires de la commune et celles du département.</p>	<p>Greater London Assembly</p> <p>25 membres (14 élus au scrutin majoritaire et 11 élus au scrutin proportionnel) :</p> <p>9 conservateurs, 7 travaillistes, 5 libéraux démocrates, 2 verts, 2 nationalistes.</p> <p>L'Assemblée de Londres contrôle l'action du maire et peut modifier son projet de budget à la majorité des deux tiers.</p>	<p>Chambre des députés de Berlin</p> <p>130 députés élus au suffrage universel direct uninominal (1^{ère} voix) et proportionnel (2^{ème} voix)</p> <p>Le maire gouverneur est responsable devant la Chambre des députés.</p> <p>Dans le respect de la Constitution fédérale, la Chambre des députés vote la loi applicable sur le territoire de la Ville État de Berlin.</p>
Principales compétences de la collectivité	<p>Les principales actions de la ville de Paris concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la solidarité (santé, action sociale, intégration, ville) pour 24 % du budget - l'enfance pour 15 % - l'espace public (voirie, architecture) pour 13 % - la culture, le sport et la jeunesse pour 13,5 % - l'environnement et la propreté pour 12 % - le logement et l'urbanisme pour 12,5 % - la sécurité pour 5 % 	<p>Les compétences du Grand Londres concernent les transports, le développement économique, la police et les services de secours.</p> <p>Par ailleurs, le maire peut intervenir dans tout domaine qui concerne la vie des Londoniens sans développer des politiques concurrentes avec celles déjà existantes.</p> <p>Il a un pouvoir d'influence et de coordination. Il développe ainsi des stratégies dans les domaines de la gestion des déchets, de la culture, de la préservation de la biodiversité, etc.</p>	<p>La Ville État de Berlin exerce l'ensemble des compétences dévolues aux États membres par la Constitution fédérale (développement urbain, culture, économie, justice, enseignement, santé, sécurité, police, travail, affaires sociales).</p>

	Paris	Londres	Berlin
Budget de la collectivité	<p>7 milliards d'euros</p> <ul style="list-style-type: none"> - impôts et taxes (53 %) - dotations de l'État (23 %) - dotations TIPP et TSCA (transferts de compétences) (5 %) - autres recettes (19 %) 	<p>15 milliards d'euros</p> <p>Dotation du gouvernement pour environ 90 % et taxe additionnelle sur la Council Tax, l'impôt local des boroughs.</p>	<p>21 milliards d'euros</p> <p>Dotation fédérale (partage d'impôts nationaux pour 50 %), dotation fédérale de péréquation (18 %) et recettes propres (32 %).</p>
Arrondissements	<p>Paris est subdivisée en 20 arrondissements aux compétences limitées relatives notamment aux équipements de proximité. Chaque arrondissement est administré par un maire et un conseil élu composé de conseillers de Paris et de conseillers d'arrondissement.</p> <p>Le budget des arrondissements s'élève en 2008 à 109,5 millions d'euros.</p>	<p>Le Grand Londres comprend 32 boroughs ainsi que la City of London qui assurent la mise en œuvre des services de proximité (éducation, logement, services sociaux, environnement, planification locale, parkings, éclairages urbains, propreté, équipements culturels et de loisirs) et peuvent également financer des auxiliaires de police.</p> <p>Le budget des boroughs est de £ 13, 3 milliards par an, soit davantage que le budget du Grand Londres.</p>	<p>La Ville État de Berlin est divisée en 12 arrondissements chargés de l'administration de proximité et dotés chacun d'un conseil élu et d'un office d'arrondissement composé du maire d'arrondissement et de son adjoint.</p> <p>Chaque arrondissement dispose d'un budget détaché du budget de la Ville État</p> <p>Les 12 maires d'arrondissement, le maire gouverneur et son adjoint forment le Conseil des maires, qui est consulté par le Sénat et la Chambre avant toute décision.</p>

	Paris	Londres	Berlin
Représentation déconcentrée de l'État	Préfet de la région Île-de-France Préfet de police	Directeur du Government Office for London.	Pas de représentant de l'État fédéral.
Compétences de l'État	L'État reste responsable de toutes les compétences régaliennes (police, justice, immigration), des compétences sociales (droit du travail, ville) mais il intervient également dans beaucoup de domaines partagés (culture, emploi, politique économique, infrastructures importantes, etc.).	L'État britannique est compétent en matière d'infrastructures (routes et voies ferrées nationales), de qualifications, d'immigration, de politique économique et fiscale et de services sociaux (santé, sécurité sociale). Le GOL gère 40 programmes, les fonds structurels attribués au Grand Londres et les subventions étatiques.	Compétences régaliennes de l'État fédéral : l'État fédéral n'exerce aucune tutelle ni aucun contrôle autre que le contrôle juridique à travers la Cour constitutionnelle qui peut invalider les lois de la Ville État si elle juge qu'elles vont à l'encontre de la loi fondamentale fédérale ; elle peut démettre le maire gouverneur de sa fonction si elle juge qu'il a violé la loi fondamentale.
Transports	STIF, syndicat présidé par le Président de la région avec forte autonomie de la RATP et de la SNCF, entreprises publiques sous la tutelle de l'État.	Transport for London, agence sous la responsabilité du maire.	Le Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) assure l'interconnexion des transports à Berlin et dans le Brandebourg (donc au-delà du Grand Berlin) mais chaque État gère ses opérateurs ; l'union tarifaire a été réalisée entre Berlin et le Brandebourg.

	Paris	Londres	Berlin
Logement	Compétence de la ville qui accorde les permis de construire et a la maîtrise du foncier. Rôle de l'État qui participe au financement du logement social.	Depuis 2006, le maire de Londres est responsable de la stratégie dans le domaine du logement mais les boroughs sont également compétents. Il bénéficie des conseils du National Housing and Planning Advice Unit, qui a pour mission de rendre le marché immobilier plus abordable.	La Ville État de Berlin ne s'occupe pas du logement, car l'offre est plus importante que la demande (100 000 logements vides) ; mais elle a conservé ses participations dans les sociétés semi-publiques de construction et de gestion/location.
Développement économique	Compétence partagée entre la région, les départements et les communes. L'État et la CCIP interviennent également dans ce domaine.	London Development Agency sous la responsabilité du maire.	Le développement économique est confié, pour sa partie marketing, à « Berlin Partner » (agence financée par la Ville État et par 160 entreprises privées).
Police	Compétence de l'État pour la police nationale et compétence des communes pour la police municipale. Pas de police municipale à Paris.	Metropolitan Police Authority sous l'autorité principale de l'État mais financée par la mairie et travaillant étroitement avec les élus.	La Ville État de Berlin dispose de sa propre police métropolitaine qui assure la totalité des compétences de police.
Services de secours aux personnes	Compétence de l'État exercée par le préfet de police à Paris et dans les départements de la petite couronne.	The London Fire and Emergency Planning Authority qui administre The London Fire brigade est sous l'autorité du maire.	Assurés par la Police de Berlin.

	Paris	Londres	Berlin
Planification	<p>Le SDRIF est révisé par la région et préparé en concertation avec les conseils régionaux. Il doit être approuvé par l'État par décret en Conseil d'État.</p> <p>Il s'agit à la fois d'un document d'aménagement du territoire et d'un document d'urbanisme prescriptif. Toutefois, il doit respecter le principe de subsidiarité.</p>	<p>Le London Plan est à la fois un document d'ordre technique, juridique et politique, qui traite aussi bien les questions relatives à l'économie, à l'inclusion sociale et à l'environnement.</p> <p>Il traduit les choix stratégiques du maire pour accompagner le développement de la métropole dans les 20 ans.</p>	<p>Il existe deux documents d'urbanisme, l'un s'imposant à l'autre, à savoir : un schéma directeur et un plan d'occupation des sols ; les deux sont déterminés et négociés entre la Ville État, les arrondissements et la population.</p>

« Le regroupement de Paris et ses trois départements limitrophes en une seule et même structure (...) ouvre une perspective de cohérence territoriale et de mutualisation des ressources au profit d'un développement solidaire et d'une réduction des inégalités ».

Rapport de la Commission scénarii pour la métropole
Paris – Île-de-France du conseil régional, 31 mars 2008, p.10

VI. DIX SCÉNARIOS : DU STATU QUO À LA VRAIE RUPTURE

Devant la multiplication des déclarations et des projets concernant l'avenir du Grand Paris, il est apparu indispensable de lister les différentes possibilités d'évolution institutionnelle, sans tabou ni exclusive.

Le présent rapport constitue la première tentative de recensement des différents scénarios envisageables. Ils sont décrits dans ce rapport depuis le statu quo jusqu'à une vraie rupture qui peut prendre différentes formes.

Les structures politiques et administratives ne bénéficient pas d'un droit à l'éternité, elles ne valent que pour ce qu'elles permettent de réaliser. L'objectif est bien d'imaginer la structure qui servira le mieux l'intérêt général d'un cœur agglomération de plus de 6 millions d'habitants et, au-delà, l'ambition de la capitale d'un État de 62 millions de citoyens. Il n'y a donc pas de raisons d'exclure, *a priori*, les scénarios les plus audacieux.

Les 10 scénarios pour l'avenir de l'agglomération

1. Le statu quo : ne rien faire ou faire semblant en multipliant les concertations
2. Créer un syndicat mixte
3. La « marguerite » ou la multiplication des communautés d'agglomération
4. Une communauté d'agglomération avec Paris
5. Une communauté urbaine
6. Un Paris de plusieurs dizaines d'arrondissements englobant les communes de la petite couronne (scénario « Haussmann II »)
7. Un Grand Paris qui se substitue aux 4 départements de la petite couronne
8. Un « maire du Grand Paris » et des arrondissements autonomes
9. Un redécoupage des frontières de la région pour en faire la métropole
10. Une fusion de la région et des départements d'Île-de-France

Pour sa part, **le rapporteur propose de substituer aux quatre départements de la petite couronne une nouvelle collectivité dotée d'un statut *sui generis*** (le scénario n° 7 présenté dans les propositions) qui lui semble à la fois le plus efficace et le plus pragmatique.

A. LES SCENARIOS INTENABLES FONDÉS SUR LE STATU QUO

Quelle que soit sa forme, le statu quo (**scénario n° 1**) est le pire des scénarios.

1. Ne rien faire ?

Le manque de dynamisme de la région capitale est aujourd'hui reconnu par de nombreux élus et même par les représentants de l'État. **Il manque à la zone dense de l'agglomération une stratégie globale et, au-delà, un véritable chef de file.**

Quelles sont les priorités pour les 20 ans qui viennent ? Qui a l'autorité pour les déterminer ? Les habitants de l'agglomération parisienne ne connaissent pas, pour la plupart, leurs élus départementaux et régionaux et ignorent leurs compétences. Il est donc urgent de réinstaurer un véritable pilotage politique et démocratique de ce territoire qui ne fasse pas l'impasse sur le rôle de l'État comme partenaire de la région capitale. L'inaction n'est plus une option.

Ne rien faire reviendrait d'ailleurs à laisser fleurir, en première couronne, les « petits » projets d'intercommunalités à 4 ou 5 communes sur des périmètres non pertinents compte tenu des enjeux mais imposant à l'État, c'est là « tout l'intérêt », de leur attribuer des dotations au détriment, en fait, des autres collectivités territoriales.

2. Faire semblant : la multiplication des organes de concertation

La création d'une « Conférence métropolitaine » par le maire de Paris, Bertrand Delanoë, a constitué une avancée utile pour permettre aux élus de l'agglomération de se rencontrer pour penser ensemble l'avenir de ce territoire. Pour autant, il est devenu maintenant essentiel de dépasser le stade de la concertation pour en arriver rapidement à l'action, ce qui suppose d'ouvrir le débat sur les structures institutionnelles.

L'idée de mener des projets « à la carte » ou de rechercher des consensus sur tous les sujets n'est pas envisageable en pratique, compte tenu en particulier de la différence de taille qui existe entre la ville de Paris et ses voisines, qui fait que la concertation revient, en réalité, à faire avaliser par les autres collectivités les décisions de la commune centre.

En réalité, **il faut « un pilote dans l'avion »** pour chacune des grandes politiques publiques mises en œuvre dans l'agglomération et, pour cela, **il est indispensable de créer un nouvel acteur institutionnel.**

B. LES SCÉNARIOS INACCEPTABLES FONDÉS SUR L'AJOUT D'UNE « COUCHE SUPPLÉMENTAIRE »

L'intercommunalité a historiquement constitué une solution habile mais coûteuse pour pallier l'échec de la fusion entre communes. Le bilan est aujourd'hui nuancé comme l'ont montré deux rapports de l'Observatoire de la décentralisation¹.

Si l'intercommunalité est utile en province et en grande couronne, elle est, à l'évidence, inadaptée à un territoire aussi dense que le cœur de l'agglomération parisienne. Elle n'est alors qu'une couche supplémentaire dans un millefeuille déjà bien épais, accroît la confusion sur le « qui fait quoi ? » et rend plus obscur l'exercice de la responsabilité démocratique.

Tout projet de réforme doit aussi avoir pour objectif de mieux utiliser l'argent public or, la création d'un organe supplémentaire sans rationalisation ne saurait constituer une garantie dans ce domaine.

1. L'absence d'ambition : le syndicat mixte

La loi prévoit la possibilité de créer des syndicats mixtes regroupant à la fois des collectivités territoriales, des EPIC et des chambres consulaires « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* ».

La création d'un syndicat mixte (**scénario n° 2**), évoquée au cours de la campagne pour les élections municipales à Paris, ne saurait constituer une hypothèse satisfaisante pour au moins deux raisons. Outre le fait qu'elle rajouterait une couche de plus, une telle instance de coopération ne bénéficierait d'aucune légitimité démocratique, ce qui l'empêcherait d'être incarnée par une personnalité ayant la légitimité pour porter un projet au niveau de l'agglomération.

Quant à la proposition de syndicat mixte « ouvert », elle repose pour chaque politique sur le volontariat des collectivités. Cette hypothèse aurait donc pour conséquence d'établir autant de périmètres que de politiques, ces derniers pouvant comporter des « trous » en cas de refus de participer de certaines communes de l'agglomération.

¹ « *L'intercommunalité à fiscalité propre peut-elle rationaliser l'organisation territoriale ?* », rapport n° 193 (2005-2006) et « *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre* », rapport n° 48 (2006-2007).

2. Le refus d'une ambition commune : les « pétales de la marguerite »

Prenant acte du développement multipolaire de la métropole et de la nécessité de préserver l'existence des communes, certains élus de l'agglomération ont considéré que le salut de ces territoires devait être cherché dans la constitution de plusieurs « grosses communautés d'agglomération », comportant chacune plusieurs centaines de milliers d'habitants autour de Paris.

Ce scénario, communément désigné par l'expression « les pétales de la marguerite » (**scénario n° 3**), présente de nombreux inconvénients. Tout d'abord, il n'est pas clair sur le rôle qu'il accorde aux départements de la petite couronne. Soit ceux-ci sont maintenus et on ne voit pas l'intérêt de développer des structures infra départementales dépourvues de conseils élus, soit ils sont supprimés et on se demande alors pourquoi ne pas créer une structure au niveau de l'agglomération. En somme, ce scénario apparaît surtout motivé par des considérations locales et non par le souci de développer l'agglomération.

3. L'erreur d'appréciation : la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération (**scénario n° 4**) constitue le mode d'intégration intercommunal privilégié pour les villes de taille moyenne de province autour d'une commune-centre de quelques dizaines de milliers d'habitants. Il n'est, à l'évidence, pas adapté pour une agglomération de plus de six millions d'habitants

Par ailleurs, la communauté d'agglomération exerce, par définition, quatre compétences communales obligatoires et au moins trois compétences optionnelles, qui ne correspondent pas aux compétences que doit pouvoir exercer l'agglomération comme les transports, le social et la sécurité.

L'hypothèse d'une communauté d'agglomération constitue donc une véritable erreur d'appréciation pour organiser la gouvernance de l'agglomération parisienne.

4. Le modèle des capitales régionales : la communauté urbaine

La communauté urbaine¹ (**scénario n° 5**) constitue la plus ancienne et la plus intégrée des formes de coopération urbaine entre communes sous l'échelon départemental (Lyon, Marseille, Lille...).

¹ *Les compétences des communautés urbaines se répartissent sur trois niveaux : un rôle stratégique en matière de planification et de contractualisation, des compétences exclusives qui leur ont été conférées soit par la loi soit par transfert volontaire des communes ou de l'État et des compétences partagées avec les communes membres.*

La création d'une communauté urbaine poserait à la fois la question du nombre des niveaux d'administration locale, puisqu'une nouvelle « couche » serait rajoutée, et celle de l'avenir des départements puisque, fait unique, la « communauté urbaine de Paris » engloberait plusieurs départements en son sein. Au lieu de simplifier la gouvernance parisienne, il y a tout lieu de penser qu'un tel projet la compliquerait encore plus.

Par ailleurs, l'ADCF a calculé que la création d'une communauté urbaine à Paris se traduirait par un prélèvement de 535 millions d'euros sur la DGF au bénéfice de la nouvelle venue. Une telle perspective n'apparaît pas réaliste et renforce l'argument selon lequel le modèle parisien doit rester *sui generis*.

C. LES SCÉNARIOS FONDÉS SUR LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE « COUCHES »

1. Le scénario le plus contesté et le plus contestable : l'annexion par la ville de Paris des communes avoisinantes

Une nouvelle extension des frontières de la capitale parisienne aux communes avoisinantes de la petite couronne, sur le mode de 1860, parfois dénommé « Haussmann II » (**scénario n° 6**), poserait d'abord un problème de périmètre. Quelles communes adjoindre au territoire parisien ? Faudrait-il se contenter de choisir les communes les plus proches ou bien décider de fusionner les 123 communes qui constituent les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-marne ?

Dans le premier cas, on ne règle rien en matière de gouvernance et on fragilise les départements ; dans le second cas, on créerait une seule commune pour un territoire de plus de 6 millions d'habitants, ce qui n'est ni réaliste au regard du besoin de conserver un échelon de proximité, ni souhaitable compte tenu de la forte identité des communes de banlieue.

2. Le scénario le plus efficace et le plus pragmatique : un Grand Paris qui se substitue aux départements de la petite couronne

L'agglomération parisienne constitue le moteur de l'économie nationale mais aussi sa tête puisqu'elle concentre encore l'essentiel des centres de décision. Par sa taille et sa diversité, l'agglomération cumule aussi les déséquilibres en matière de développement et de ségrégation urbaine. Ces caractéristiques plaident pour qu'un traitement particulier soit réservé à ce territoire qui reconnaisse le besoin important de solidarité entre ses différentes composantes, la **nécessité d'un chef de file pour porter un projet structurant** et réaffirme le rôle de l'État qui doit être un partenaire à part entière de son développement.

Ce plaidoyer pour la reconnaissance d'une spécificité institutionnelle du Grand Paris répond pleinement au souhait du Constituant qui a favorisé depuis 2003 la diversité institutionnelle locale. Il n'y a plus d'obligation à ce que le territoire soit découpé invariablement en communes, départements et régions.

Ce besoin de modernisation concerne au premier chef les départements de la petite couronne qui constituent aujourd'hui une survivance d'une époque où l'uniformité était la règle.

Un scénario pragmatique et efficace (**scénario n° 7**) consisterait donc à **fusionner les quatre départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) afin de créer une nouvelle collectivité** qui pourrait conserver, dans un premier temps, le statut de conseil général mais qui aurait les moyens d'établir une stratégie globale au niveau de l'agglomération.

Ce nouveau conseil général aurait, dans un second temps, vocation à devenir une collectivité territoriale *sui generis* dotée de compétences limitées à quelques grandes thématiques et ne disposant donc pas de la clause de compétence générale.

Ce Grand Paris ne remet pas en cause l'existence des communes ni de la région. Il permet surtout de partager la richesse économique sur ce périmètre afin de financer l'effort de cohésion sociale et de conduire les politiques sur les périmètres adéquats pour être efficaces.

Si ce scénario n'a pas la préférence de la région, il est intéressant de noter que cette dernière ne l'exclut pas complètement et lui reconnaît même des avantages pour mutualiser les ressources, réduire les inégalités et assurer la cohérence territoriale. La commission présidée par Jean-Paul Planchou a estimé toutefois que « *dans ce scénario, il reviendrait à l'échelon régional de coordonner les politiques des cinq départements et d'assurer des missions stratégiques de cohésion territoriale, de planification et de mise en œuvre de grands aménagements ou de grandes infrastructures régionales* »¹.

3. Le scénario le plus révolutionnaire : la création d'un « maire du Grand Paris », le maintien des communes et l'émancipation des arrondissements

Parmi les scénarios déjà envisagés par le passé, il en est un qui n'a rien perdu de sa modernité, c'est celui que défendait notamment André Morizet, l'ancien sénateur-maire SFIO de Boulogne-Billancourt dans l'entre-deux-guerres. Prenant à contre-pied l'expérience autoritaire d'Hausmann, il proposait, au contraire, de rendre à Paris son autonomie municipale et ainsi d'accorder de larges pouvoirs aux arrondissements afin

¹ *Rapport de la Commission scénari pour la métropole Paris – Île-de-France du Conseil régional, 31 mars 2008, p. 10.*

qu'ils puissent exercer les mêmes missions que les communes de banlieue. Parallèlement, il souhaitait proposer la création d'un conseil appelé à gérer les intérêts généraux de l'agglomération qui regrouperait à la fois Paris et la banlieue.

Le scénario « Morizet » (**scénario n° 8**) aurait pour avantage d'éviter la coexistence, voire l'affrontement, de plusieurs légitimités, entre le maire de Paris et le Président d'un Grand Paris en particulier, tout en favorisant la démocratie locale au niveau des communes de banlieue et des arrondissements parisiens.

Adapté à la situation actuelle, ce scénario consisterait à supprimer l'institution du maire de Paris, à maintenir les services de l'Hôtel de ville qui serviraient à la fois au Grand Paris et aux arrondissements et, enfin, à renforcer les compétences de ces derniers pour les rapprocher du statut de communes de plein exercice afin de favoriser la démocratie locale. Dès lors, le Président du Grand Paris pourrait prendre le titre de « maire du Grand Paris ».

Ce scénario ne constituerait pas un scénario concurrent du précédent, qui a la faveur du rapporteur, mais plutôt son ultime aboutissement.

4. Le scénario le plus utopique : un redécoupage des frontières régionales

Une des raisons des problèmes de gouvernance de l'agglomération parisienne tient au découpage de la région Île-de-France car celle-ci est trop vaste pour constituer seule le périmètre adéquat du Grand Paris. Pour pallier ce problème, une solution pourrait consister à envisager une modification des frontières régionales pour les faire coïncider avec le territoire de l'agglomération (**scénario n° 9**).

Un redécoupage des frontières de la région autour de la métropole reviendrait à dessiner une région qui comprendrait les quatre départements de la petite couronne ainsi que les villes nouvelles et les grandes zones d'activité comme la plate-forme de Roissy. Un tel scénario impliquerait de redécouper les départements de la grande couronne et de les rattacher aux régions voisines de l'Île-de-France.

5. Le scénario le plus simple mais le plus improbable : une fusion de la région avec les départements d'Île-de-France

Le scénario d'une collectivité territoriale qui cumulerait les compétences de la région et celles des conseils généraux (**scénario n° 10**) constituerait une avancée appréciable dans la voie de la simplification afin de réduire le nombre de « couches » de notre « millefeuille » administratif.

Ce schéma a été remis au goût du jour récemment par deux députés, Jean-François Mancel et Jérôme Bignon, qui ont déposé une proposition de loi

dans laquelle ils proposent de rapprocher les deux niveaux de collectivités en confiant « *à des conseillers territoriaux le soin d'assurer à la fois le mandat départemental et le mandat régional* ».

Ce scénario a pour mérite de lever le tabou concernant la persistance de l'échelon départemental en tant que collectivité territoriale de plein exercice, notamment en Île-de-France. Il pourrait être couplé avec le scénario précédent de redécoupage des frontières régionales.

VII. UN VRAI PROJET POUR UN ENJEU CAPITAL

A. LES PRINCIPES : FAIRE DU GRAND PARIS UNE CHANCE POUR TOUS

Le projet de créer une nouvelle collectivité territoriale de plein exercice aussi puissante suscite des craintes et des interrogations légitimes, tant de la part des communes et de la région que de la province. C'est pourquoi il est indispensable de préciser les grands principes de la réforme.

Elle doit tenir compte des contraintes de notre temps, simplifier notre gouvernance et améliorer l'efficacité de nos politiques publiques. Le citoyen doit également trouver dans cette nouvelle organisation plus de lisibilité et de démocratie.

1. Un Grand Paris qui ne peut se financer aux dépens des autres

La région la plus riche de France et d'Europe doit trouver les moyens de financer le fonctionnement de ses collectivités territoriales sans amputer les dotations des autres collectivités.

Le financement du Grand Paris ne pourra en aucun cas se faire en amputant les dotations d'État aux collectivités territoriales de province, pas plus que celles de la grande couronne parisienne.

2. Un Grand Paris qui ne doit pas tourner le dos à la grande couronne et à la région

Des mécanismes de péréquation devront garantir aux départements de la grande couronne qu'ils ne seront pas les « laissés-pour-compte » de la création du Grand Paris, notamment en matière de transport et de grandes infrastructures.

3. Un Grand Paris qui doit pouvoir compter sur l'État

L'État devra contribuer au financement des grandes infrastructures et des équipements d'intérêt national.

4. Un Grand Paris qui doit s'appuyer sur les communes

Les communes restent, en France, le premier échelon de la démocratie locale et de l'identification du citoyen. Par ailleurs, dans la première couronne, toutes les villes ont la taille critique pour délivrer les services de proximité. Il ne saurait donc être question de les faire fusionner arbitrairement ou de les vider de leur substance.

5. Un Grand Paris qui devra avoir des compétences limitées

Tirant les conséquences de la complexité induite par l'épaisseur du millefeuille institutionnel, il ne saurait être question de créer une nouvelle collectivité territoriale disposant de la clause de compétence générale. L'efficacité est à ce prix.

6. Un Grand Paris pour assurer la cohésion urbaine et sociale

Le cœur de l'agglomération la plus riche de France et d'Europe ne peut continuer, sans risques, de voir perdurer la juxtaposition de zones accumulant la richesse économique et d'autres concentrant les problèmes sociaux.

B. LES PROPOSITIONS : ENGAGER LA RÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Au regard des objectifs fixés et des grands principes énoncés, le rapporteur ne peut retenir que le **scénario n° 7**, même si le **scénario n° 8** pourrait, dans un avenir plus lointain, représenter un aboutissement ultime.

La principale proposition de ce rapport consiste donc à **engager une refonte complète de la gouvernance de l'Île-de-France fondée sur la création d'une nouvelle collectivité territoriale.**

Dans la zone dense de l'agglomération, et contrairement au milieu rural où ils conservent toute leur légitimité, les départements ont perdu l'essentiel de leur raison d'être, et leurs compétences pourraient tout à fait être exercées de manière plus efficace soit par les communes, soit directement au niveau de l'agglomération.

Proposition n° 1 : créer en deux étapes un Grand Paris, à travers la fusion des départements de la petite couronne

Le rapport propose de **fusionner dès que possible les quatre départements de la petite couronne créés en 1964**, c'est-à-dire les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, pour constituer une collectivité unique appelée « Grand Paris ».

a) Étape n° 1 : un « département du Grand Paris » qui se substitue aux départements de la petite couronne dès 2010

La **première étape** de la création du Grand Paris consisterait à adopter, dans les prochains mois, une loi qui prévoirait la fusion des quatre départements de la petite couronne. Ce rapprochement, qui devrait être effectif au **1^{er} janvier 2010 au plus tard**, permettrait de concentrer les moyens humains des services appelés à constituer le socle de l'administration du

Grand Paris et de déterminer les compétences départementales pouvant être dorénavant exercées au niveau de l'agglomération. La création de ce nouveau « département du Grand Paris » permettrait de renforcer immédiatement la péréquation et l'effort de solidarité dans l'agglomération.

L'Assemblée du Grand Paris serait constituée de l'ensemble des conseillers généraux des trois départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que des conseillers de Paris.

Le premier Président du Grand Paris serait élu par cette assemblée pour la durée restant à courir avant l'entrée en vigueur du nouveau statut *sui generis* de la nouvelle collectivité. L'ensemble des conseillers généraux et des conseillers du Grand Paris, y compris le maire de Paris, devraient pouvoir être éligibles à cette présidence de transition.

b) Étape n° 2 : un Grand Paris qui deviendrait une collectivité sui generis dès 2011

La **seconde étape** consisterait, au moyen de l'adoption d'une seconde loi, à déterminer un **nouveau statut *sui generis* pour le Grand Paris** qui définirait la gouvernance de la nouvelle collectivité, ses compétences et ses moyens d'action.

La loi définirait les compétences qui seraient exercées par le Grand Paris. Ces compétences pourraient concerner les transports collectifs au sein de l'agglomération, le logement, le développement économique et la sécurité. La loi devrait prévoir d'attribuer les compétences de proximité actuellement exercées par les départements (social) aux communes tandis que la responsabilité des grands équipements (collèges, routes) relèverait de la région.

Le Grand Paris pourrait ainsi être administré par un exécutif, le Président du Grand Paris, et une assemblée composée d'élus au suffrage universel direct. **L'assemblée du Grand Paris pourrait comprendre environ 120 membres, soit 2 par circonscription législative¹**, qui seraient élus sur une base territoriale au scrutin majoritaire.

Enfin, la loi préciserait les ressources financières de cette nouvelle collectivité, compte tenu des compétences qui seraient les siennes, en veillant à maintenir stable l'enveloppe globale destinée aux collectivités de l'agglomération.

Proposition n° 2 : attribuer au Grand Paris des compétences bien identifiées et pas de clause de compétence générale

Afin de mettre un terme à la confusion des responsabilités et au surcoût occasionné par des interventions conjointes et croisées, les

¹ Les quatre départements de la petite couronne désignent 59 députés à l'Assemblée nationale.

compétences du Grand Paris seraient limitées et **il ne bénéficierait pas de la clause de compétence générale.**

Proposition n° 3 : désigner un Président du Grand Paris au suffrage universel direct

Dans le cadre de la compétition que se livrent les grandes métropoles internationales, il est essentiel que les responsables d'exécutifs soient clairement identifiés et bénéficient d'une légitimité suffisante.

L'élection du Président du Grand Paris au suffrage universel direct par les électeurs et non plus par le conseil élu s'inscrirait dans cet esprit. Dans un tel scénario, il conviendrait de prévoir un dispositif institutionnel permettant de prévenir tout blocage du fonctionnement de l'institution.

Proposition n° 4 : conforter les communes dans leur rôle d'échelon de proximité

Comme c'est déjà le cas très généralement dans la petite couronne et les arrondissements de Paris, les communes se verraient transférer le RMI et l'APA pour la gestion de proximité, c'est-à-dire la relation directe et le suivi des bénéficiaires. Les assistantes sociales des départements pourraient également dépendre des communes. Le financement de ces actions sociales resterait de la responsabilité du Grand Paris dans le cadre de la péréquation mise en place.

Pour le reste des politiques sociales aujourd'hui organisées au niveau du département (ASE, handicap...), il pourrait être envisagé de conserver une sectorisation au niveau des limites des départements actuels qui constitueraient, dès lors, des périmètres déconcentrés pour la mise en œuvre des politiques du Grand Paris.

Proposition n° 5 : créer un « Plan du Grand Paris » pour organiser les transports et contribuer à la construction de logements

Le SDRIF doit continuer à constituer un document permettant de planifier le développement de la région Île-de-France. Toutefois, sur le territoire du Grand Paris, un schéma directeur plus précis et plus contraignant, le « **Plan du Grand Paris** » serait créé.

Le Plan du Grand Paris devrait permettre de déterminer, commune par commune, des objectifs quantifiés en matière de logement que la commune devrait transcrire dans son PLU. Il prévoirait également la programmation des grands équipements et des infrastructures sur tout le territoire du Grand Paris.

Proposition n° 6 : instaurer des « opérations d'intérêt métropolitain » (OIM)

Le rapport propose de s'inspirer des opérations d'intérêt national (OIN) qui permettent à l'État de retirer la responsabilité du permis de construire au maire, pour créer des **opérations d'intérêt métropolitain** (OIM) afin de donner au Grand Paris les moyens de mettre en œuvre les projets indispensables à l'avenir de l'agglomération.

L'outil des OIM permettrait au Grand Paris de mener à bien des opérations de construction de logements de grande ampleur sur des périmètres importants. Il serait également utile pour construire des infrastructures de transports ainsi que des grands équipements (parkings relais). Les OIM permettraient enfin au Grand Paris de se substituer aux OIN concernant certaines opérations comme La Défense afin de donner à l'agglomération la maîtrise de son destin.

Proposition n° 7 : créer une agence foncière du Grand Paris

Un comité interministériel pour le développement de l'offre de logement s'est tenu le 28 mars 2008 en présence du Premier ministre qui a annoncé le lancement d'un plan de vente de terrains du domaine de l'État et de ses établissements publics. Ce plan prévoit la cession d'ici à 2012 de 1 100 hectares pour moitié aux collectivités locales et pour moitié à des promoteurs privés afin de construire 70 100 logements, dont 40 % de logements locatifs sociaux. Près de la moitié des sites sélectionnés (271 sur 514) se trouvent en Île-de-France.

Le rapporteur se félicite de ces orientations nouvelles et estime que cette politique devra être poursuivie sans faillir et qu'une nouvelle étape pourrait consister à vendre non seulement les terrains dont les administrations publiques n'ont plus nécessairement l'utilité, mais également ceux qui accueillent des activités qui pourraient être localisées ailleurs, en particulier en banlieue, à un meilleur coût.

Le rapporteur propose la **création d'une agence foncière du Grand Paris sur la base des agences départementales existantes qui pourrait notamment se porter acquéreuse des terrains libérés par les institutions publiques.**

Proposition n° 8 : permettre au Grand Paris de devenir un acteur de la politique de la ville

La question des quartiers en difficulté représente un des défis lancés au Grand Paris car ils constituent des points de fixation du mal vivre, de la détresse sociale et, de plus en plus souvent, des violences urbaines. Le projet de Grand Paris vise précisément à réintroduire de la solidarité métropolitaine

et une approche globale des problèmes qui tienne compte tant des aspects relatifs au logement que de ceux concernant le développement économique et la sécurité.

Dans cette perspective, le Grand Paris a vocation à devenir un acteur de la politique de la ville et donc de l'aménagement du territoire urbain. Cela signifie, en particulier, qu'il devrait être amené à s'impliquer dans la réalisation du programme national de rénovation urbaine et dans la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

A cet égard, le Grand Paris pourrait, aux côtés des communes, devenir un interlocuteur privilégié de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour accompagner les projets et favoriser la mixité, cette coopération étant matérialisée par une convention dans la logique des préconisations émises par la mission sénatoriale¹ qui a travaillé sur les quartiers en difficulté en 2006.

Proposition n° 9 : réaffirmer la compétence de la région en matière de transports

La compétence de la région en matière de transports doit être réaffirmée parce que le territoire régional constitue le seul véritable périmètre pertinent dans ce domaine.

Proposition n° 10 : étendre les compétences du STIF à l'ensemble des modes de déplacements

Les compétences du STIF doivent être étendues à l'ensemble de la fonction mobilité afin qu'il puisse gérer les réseaux routiers de niveau régional, le développement de parkings en périphérie et les taxis.

Seule une gestion globale et intégrée de la fonction transport peut permettre de définir une stratégie adaptée au développement de la région. A cette fin, le conseil régional aurait vocation à récupérer la compétence de l'ensemble des axes routiers structurants précédemment transférée aux conseils généraux (avec les moyens financiers correspondants), le reste du réseau routier départemental pouvant revenir aux communes.

Proposition n° 11 : représenter le Grand Paris au sein du STIF en lieu et place des départements

Si le STIF a vocation à être conservé, l'agglomération doit cependant y occuper toute sa place, c'est pourquoi le Grand Paris pourrait intégrer cet organisme en lieu et place des départements de la petite couronne.

¹ Voir, à ce sujet, le rapport n° 49 (2006-2007) de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années, M. Pierre André, rapporteur, M. Alex Türk, Président, p. 17 et suivantes.

Afin que les contraintes propres à l'agglomération soient bien prises en compte, le Grand Paris pourrait se voir déléguer la mise en œuvre de certains projets ayant un impact particulier sur le développement de l'agglomération.

Proposition n° 12 : introduire de la souplesse dans la politique des transports

Une véritable péréquation avec la grande couronne doit être garantie en matière de transports, mais l'organisation des transports dans la zone dense ne répond pas aux mêmes contraintes que dans la grande couronne, voilà pourquoi il est nécessaire d'imaginer des dispositifs spécifiques.

Aujourd'hui, les communes ont, par exemple, perdu toute capacité d'adapter les modalités des dessertes sur leur territoire, qu'il s'agisse d'obtenir la modification de certains horaires ou de l'emplacement des arrêts de bus.

Proposition n° 13 : faire désigner le Président de la RATP conjointement par le gouvernement et le Grand Paris

Le réseau de la RATP constitue la véritable armature des déplacements dans l'agglomération. Aucune stratégie de développement économique ne saurait être, par exemple, élaborée indépendamment d'un développement concomitant des transports urbains.

Dans ces conditions, il apparaîtrait utile que la collectivité du Grand Paris puisse influencer directement sur la stratégie de l'opérateur public qui détient une position de monopole reconnue par la loi.

Afin de formaliser cette nécessaire proximité entre l'agglomération et la RATP, il pourrait, par exemple, être imaginé que le Président de l'établissement public soit nommé conjointement par l'État après avis du Président du Grand Paris selon des modalités à déterminer.

Proposition n° 14 : lancer le projet « Métrophérique »

Il apparaît **urgent de mettre en œuvre le projet « Métrophérique »** conçu par la RATP consistant à créer une rocade de métro en proche couronne. Un tel projet permettrait, en effet, de constituer une première offre de banlieue à banlieue de très grande ampleur et de démultiplier les possibilités de correspondance en évitant le transit par Paris.

Par ailleurs, certaines stations de la rocade en bout des lignes de métro pourraient devenir de véritables plateformes de services équipées de parkings, de commerces de proximité et de lieux de loisir et de culture.

Proposition n° 15 : réduire le nombre des zones tarifaires pour les transports publics

La tarification des transports collectifs en Île-de-France repose aujourd'hui sur la distinction de six zones tarifaires. Cette situation a pour effet de renchérir les déplacements des salariés qui doivent traverser l'agglomération pour se rendre sur leur lieu de travail et qui sont ceux qui subissent le plus les problèmes de régularité et de confort sur le réseau francilien.

Lors des élections régionales de 2004, des propositions avaient été faites pour adopter une tarification unique sur l'ensemble du réseau afin de favoriser le recours aux transports en commun, le coût de cette mesure estimé alors à 311 millions d'euros devant être compensé, notamment, par le surcroît de recettes, estimé à 158 millions d'euros, lié à l'augmentation de la fréquentation.

Le projet du Grand Paris étant inséparable d'une amélioration de la qualité et de la fréquentation des transports publics à travers, en particulier, le lancement du projet « Métrophérique », il semblerait opportun de réduire le nombre des zones tarifaires et le coût des transports pour les voyageurs habitant le plus loin de Paris. Dans cet esprit, **le nombre de zones pourrait passer de 6 à 2, la « zone 1 » comprenant alors l'ensemble du Grand Paris.** Le coût de cette mesure serait financé par redéploiement des crédits consacrés par les conseils généraux à des dépenses non obligatoires.

Proposition n° 16 : donner au Grand Paris les moyens d'exercer ses missions

Le budget du Grand Paris se composerait de la consolidation des budgets des quatre conseils généraux fusionnés. Il aurait vocation à bénéficier sur la part « départementale » d'une taxe professionnelle et d'une taxe d'habitation unique.

Pour mémoire, on peut rappeler que le budget consolidé des conseils généraux de la petite couronne s'élevait en 2005 à **5,47 milliards d'euros parmi lesquels 830 millions d'euros, consacrés à des compétences non obligatoires, pourraient être réaffectés aux nouvelles priorités du Grand Paris.**

Par ailleurs, afin de transférer au Grand Paris les moyens d'exercer ses compétences départementales, la ville de Paris devra chiffrer les dépenses correspondant aux compétences départementales transférées au Grand Paris.

Proposition n° 17 : taxer les plus-values liées à l'augmentation de la rente foncière

Compte tenu du montant des investissements nécessaires pour développer l'agglomération dans les années à venir et du fait que ces investissements se traduiront par un accroissement de la valorisation des biens se situant à leur proximité, il semblerait légitime de partager équitablement le produit de la rente ainsi créée entre la puissance publique et les particuliers concernés.

C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre de la réalisation du projet « Métrophérique », les biens nouveaux qui seront construits à l'immédiate proximité des nouvelles installations pourraient être redevables d'un prélèvement à déterminer.

Proposition n° 18 : supprimer les EPCI à fiscalité propre dans le périmètre du Grand Paris

La création du Grand Paris rendrait caduque l'existence des EPCI à fiscalité propre dans le périmètre de la petite couronne. Les EPCI existants auraient, dans ces conditions, vocation à être dissous à l'issue d'une période de transition permettant de trouver des solutions pouvant être, par exemple, le retour des compétences aux communes ou leur transfert à un EPCI sans fiscalité propre.

Proposition n° 19 : préserver les grands syndicats thématiques intercommunaux ou les intégrer dans le Grand Paris avec pragmatisme

Autant les EPCI à fiscalité propre ne sont plus justifiés avec la création du Grand Paris, autant les grands syndicats intercommunaux qui existent souvent depuis longtemps (syndicat des eaux créé en 1923, syndicat pour l'électricité et les réseaux de télécommunications créé en 1924...) pourraient être préservés sous réserve des évolutions jugées nécessaires pour tenir compte de l'émergence de la nouvelle collectivité du Grand Paris.

Proposition n° 20 : créer une agence consacrée au développement économique du Grand Paris

Alors que Londres a concentré ses moyens au sein d'une seule agence de développement économique pour attirer les investissements étrangers et favoriser un développement harmonieux, l'agglomération parisienne se caractérise par la dispersion des initiatives qu'il s'agisse de celles de l'« agence régionale de développement de l'Île-de-France », de « Paris développement », des conseils généraux comme celui des Hauts-de-Seine qui a ses propres bureaux de représentation à l'étranger ou même d'une

communauté d'agglomération comme Plaine Commune qui a développé une structure de développement économique « Plaine Commune Promotion ».

Dans ces conditions, il pourrait être proposé de créer une agence unique pour le développement économique et la promotion de l'accueil des investisseurs étrangers qui rassemblerait toutes les initiatives existantes au niveau du Grand Paris. Cette agence aurait pour mission d'aider les créateurs et les repreneurs d'entreprises, de développer des outils puissants de promotion à l'étranger et sur internet et de favoriser des implantations équilibrées dans toute l'agglomération.

Proposition n° 21 : élaborer un Plan de développement économique du Grand Paris

Une des missions de la nouvelle agence de développement économique unique devrait être de concevoir un Plan de développement économique du Grand Paris en lien étroit avec tous les acteurs économiques (CCIP, représentants des entreprises...). Ce plan établirait les besoins en termes d'équipements, de bureaux, d'enseignement supérieur, de recherche et déterminerait les actions à mener pour améliorer la compétitivité du territoire du Grand Paris. Il aurait également pour objectif de bien identifier l'évolution des besoins à moyen et long terme dans le cadre d'une démarche d'anticipation. Les prescriptions de ce plan ayant des conséquences sur l'urbanisme seraient intégrées dans le « Plan du Grand Paris ».

Proposition n° 22 : instaurer un contrat de projet Grand Paris/région/État

Le développement de l'agglomération constituant un enjeu national, il est nécessaire que l'État soit associé aux choix et au financement des grandes infrastructures. A cette fin, un contrat de projet tripartite associant le Grand Paris, la région et l'État pourrait être établi précisant les grands projets retenus et les engagements de chacun. Ce contrat de projet pourrait être soit spécifique, soit constituer un document annexe du contrat de projet État/région.

Proposition n° 23 : lancer de grands projets architecturaux structurants

La compétition que se livrent les grandes capitales mondiales comme la nécessité de renforcer l'identité des territoires qui composent la petite couronne rendent nécessaire la réalisation de grands projets architecturaux structurants dans l'agglomération ainsi que l'ont appelée de leurs vœux à la fois le chef de l'État et le maire de Paris.

Si la réalisation de nouvelles tours de bureaux et d'habitations constitue une perspective réaliste à La Défense et en périphérie immédiate de Paris, il reste encore à s'assurer que ces nouvelles constructions s'inscriront en

harmonie avec leur environnement et pourront bénéficier d'un niveau de services adéquat. Ces conditions plaident, une fois de plus, pour une programmation au niveau de l'agglomération dans le cadre de la réalisation d'un « Schéma directeur du Grand Paris » et à travers la mise en œuvre d'opérations d'intérêt métropolitain.

Proposition n° 24 : faire du Grand Paris le garant de l'accès numérique à haut débit sur l'ensemble de son territoire

Aussi incroyable que cela puisse paraître, aujourd'hui, aucun acteur n'est en charge de s'assurer que l'ensemble des habitants et des entreprises du cœur de l'agglomération a la possibilité d'accéder à un réseau haut débit. Si certains syndicats s'en occupent, il n'y a pas de cohérence globale ni de planification des travaux nécessaires. A 15 km de Paris, certains Franciliens n'ont pas accès au haut débit à 2 mégabits. Le Grand Paris pourrait donc devenir le garant de l'accès numérique à haut débit sur l'ensemble du territoire.

Proposition n° 25 : réformer puis intégrer l'EPAD au sein du Grand Paris

Cinquante ans après sa création, le temps est venu de renouveler profondément le quartier d'affaires de La Défense et de penser son développement en cohérence avec le quartier d'affaires de Paris dont il constitue un prolongement et en tenant compte de la nécessité de développer les autres pôles qui émergent en Seine-Saint-Denis et autour de la ZAC Rive gauche.

Compte tenu du poids du quartier de La Défense dans le développement de l'agglomération, le Grand Paris aurait vocation à exercer un rôle déterminant dans le fonctionnement d'un EPAD réformé qui pourrait aller jusqu'à une intégration au Grand Paris sous forme d'agence ou à travers le nouvel outil des opérations d'intérêt métropolitain (OIM).

Proposition n° 26 : étendre les pouvoirs du préfet de police au Grand Paris

Il apparaît indispensable que le préfet de police voie son autorité s'étendre clairement à l'ensemble des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) de la petite couronne.

Ce « **préfet de police du Grand Paris** » serait particulièrement responsable du maintien de l'ordre sur le périmètre du Grand Paris, ce qui permettrait une mutualisation des moyens bénéfique à un redéploiement d'effectifs vers les commissariats et les unités territoriales de quartiers (UTQ) nouvellement créées.

Proposition n° 27 : créer une « police métropolitaine »

Alors que la capitale conserve un statut spécifique motivé par des raisons historiques liées au souci du maintien de l'ordre, les principaux enjeux concernent aujourd'hui davantage la lutte contre une délinquance devenue très mobile et la lutte contre les violences urbaines qui sont inséparables d'une prise en compte de la banlieue.

Confrontées à des problématiques de plus en plus dures, nombre de communes de banlieue se trouvent dans l'obligation de créer une police municipale et, maintenant, de se doter de moyens de vidéosurveillance. **Ce sont souvent les communes les moins riches qui payent proportionnellement le plus pour leur sécurité.**

Par ailleurs, les compétences territorialement limitées et les difficultés de recrutement des personnels limitent l'efficacité globale de ces polices qui cohabitent aujourd'hui dans la petite couronne. C'est pourquoi il est proposé de **créer une police métropolitaine cofinancée par le Grand Paris et les communes en tenant compte des capacités contributives de chacune.**

Elle serait constituée à partir des polices municipales déjà existantes, des agents de surveillance de la voie publique (ASVP) et des agents de surveillance de la ville de Paris (ASP). Cette unité pourrait être compétente sur l'ensemble de l'agglomération pour exercer les missions de police municipale, organiser un réseau de vidéosurveillance et assurer le bon fonctionnement de la circulation.

Les maires pourraient continuer à fixer les priorités d'action de cette police métropolitaine sur le territoire de leur commune et le Grand Paris serait chargé d'organiser le recrutement, à travers un concours spécial au niveau du Grand Paris, ainsi que la formation et l'équipement. La gestion de la vidéosurveillance relèverait également de la compétence métropolitaine afin d'assurer la continuité de la surveillance d'une commune à l'autre et de garantir la liaison avec la police nationale.

Par ailleurs, cette police métropolitaine devrait être capable d'agir en étroit lien avec la police nationale sous l'autorité du préfet de police dans certaines circonstances comme la gestion des crises (violences urbaines, accidents...) et des grands événements (manifestations sportives).

Proposition n° 28 : confier au Grand Paris l'organisation et la gestion du stationnement payant

Aujourd'hui, chaque commune définit ses propres zones de stationnement payant sur la voirie avec, le plus souvent, des moyens de paiement différents.

Il est proposé d'unifier les tarifs et les moyens de paiement et d'en confier la surveillance à la police métropolitaine dont dépendraient les agents de surveillance de la voie publique.

Proposition n° 29 : mettre en place une Académie et un Rectorat du Grand Paris

La réorganisation de l'État consécutive à la création du Grand Paris pourrait également concerner les services de l'éducation nationale et tout particulièrement les rectorats de l'Île-de-France. Ils regroupent l'ensemble des services administratifs chargés de la gestion des différentes catégories de personnel enseignant, administratif, de direction et d'inspection. Ils sont également chargés de mettre en œuvre la politique académique de formation continue des professeurs et d'organiser les examens et concours.

Aujourd'hui, le territoire de la petite couronne est partagé entre trois académies distinctes, celles de Paris, Versailles et Créteil. La création d'une académie unique du Grand Paris pourrait être de nature à favoriser une meilleure gestion des carrières des enseignants, notamment de ceux qui acceptent des postes dans des établissements réputés difficiles. Elle pourrait aussi, à l'inverse, permettre de mieux valoriser les parcours des élèves méritants et d'améliorer globalement l'orientation des jeunes en leur offrant un plus large choix de formations.

Proposition n° 30 : transférer la construction et l'entretien des collèges à la région

Concernant les bâtiments scolaires, la région, qui a vu sa compétence en matière de formation scolaire s'accroître au fil des ans et qui est déjà compétente en matière de lycées, pourrait également recevoir la mission d'assurer la construction et l'entretien des collèges.

ANNEXES

SOMMAIRE DÉTAILLÉ DES ANNEXES

	<u>Pages</u>
I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES OU AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	147
II. TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION	150
A. COMMUNICATION DU 29 JANVIER 2008 DE M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR, SUR LA GOUVERNANCE LOCALE EN ÎLE-DE-FRANCE	150
B. EXAMEN, LE 8 AVRIL 2008, DU RAPPORT DE M. PHILIPPE DALLIER PAR L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	156
III. CONTRIBUTION PERSONNELLE DE MME LA SÉNATRICE NICOLE BRICQ	160
IV. DÉCLARATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE GRAND PARIS	162
A. EXTRAITS DU DISCOURS DU 26 JUIN 2007 À L'OCCASION DE L'INAUGURATION DU SATELLITE N° 3 ROISSY CHARLES-DE-GAULLE	162
B. EXTRAITS DU DISCOURS DU 17 SEPTEMBRE 2007 À L'OCCASION DE L'INAUGURATION DE LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE	165
C. EXTRAITS DU DISCOURS DU 8 JANVIER 2008 À L'OCCASION D'UNE CONFÉRENCE DE PRESSE	165
D. EXTRAITS DU DISCOURS DU 9 JANVIER 2008 LORS DES VŒUX AUX PARLEMENTAIRES ET AU CONSEIL DE PARIS	166
V. COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION	167
A. DÉPLACEMENT À LONDRES LES 31 JANVIER ET 1 ^{ER} FÉVRIER 2008.....	167
1. Entretien avec la Baronne Andrews, secrétaire d'État chargée des Gouvernements locaux et Mme Elizabeth Meek, directrice du Government Office for London	167
2. Entretien avec M. Michel Salem Sermanet, fonctionnaire détaché au ministère des Collectivités locales	168
3. Entretien avec M. Ian Irving, Director of Policy de London First	169
4. Entretien avec M. Robert Neill, député conservateur et Shadow Minister de Londres	170
5. Rencontre avec M. Tony Travers, professeur à la London School of Economics, et M. Adam Marshall, directeur des Etudes du Centre for Cities, à l'invitation de M. l'Ambassadeur de France au Royaume-Uni.....	171
6. Entretien avec M. Tony Medawar, Director of Policy and Strategy à la London Development Agency (LDA)	172
7. Entretien avec M. Brian Coleman, Vice-Président de la Greater London Assembly	175
8. Entretien avec M. Dominic Hurley, chargé des relations internationales, et M. John Lett, chargé de la planification stratégique à la Greater London Authority (GLA)	175
9. Entretien avec M. Merrick Cockell, Leader du borough de Kensington et Chelsea et Président de London Councils	177
10. Entretien avec M. Ian Blair, directeur de la Metropolitan Police.....	177
B. DÉPLACEMENT À BERLIN LES 13 ET 14 FÉVRIER 2008	179

VI. ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES N° LC 183 (FÉVRIER 2008) : LE STATUT DES CAPITALES	180
A. SAUF À ROME, IL EXISTE UNE STRUCTURE QUI GÈRE CERTAINS DES PROBLÈMES COMMUNS AUX DIVERSES VILLES DE L'AGGLOMÉRATION	180
B. BERLIN	184
C. LISBONNE	188
D. LONDRES	192
E. MADRID	197
F. ROME.....	203
VII. PRÉSENTATION SYNOPTIQUE DU STATUT DES PRINCIPALES CAPITALES	210
VIII. RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION AUPRÈS DE L'ENSEMBLE DES MAIRES DE LA PETITE COURONNE	221
A. DES MAIRES CONSCIENTS DES LIMITES DE L'ÉCHELON COMMUNAL	222
B. DES MAIRES MÉCONTENTIS DU FONCTIONNEMENT DE LA GOUVERNANCE FRANCILIENNE.....	223
C. DES ÉLUS CONSCIENTS DE L'INTÉRÊT DE LA CRÉATION DU GRAND PARIS POUR L'AVENIR DE L'AGGLOMÉRATION	225
D. UN GRAND PARIS COMPÉTENT POUR LES TRANSPORTS, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE LOGEMENT ET L'ENVIRONNEMENT	226
E. DES MAIRES QUI NE SOUHAITENT PAS PASSER SOUS LA COUPE DE LA VILLE DE PARIS	227
IX. DONNÉES FINANCIÈRES SUR LE CŒUR DE L'AGGLOMÉRATION	229
A. NOTES DU MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	229
B. TABLEAUX SUR LES COMPTES DES CONSEILS GÉNÉRAUX	233
X. CHRONOLOGIE DES RELATIONS ENTRE PARIS ET LA BANLIEUE DE 1786 À NOS JOURS	239

I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES OU AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Les fonctions mentionnées ci-dessous sont celles exercées au moment de l'entretien ou de l'audition.

- Mme Eliane Assassi, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, conseillère municipale de Drancy ;
- M. Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du Développement de la Région Capitale ;
- M. Bernard Bled, directeur général de l'Établissement public d'aménagement de la défense (EPAD) ;
- M. Jean-Luc Bœuf, directeur général des services de la région Franche-Comté, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris, membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
- M. Michel Bouvier, professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, directeur de la Revue française de finances publiques, membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
- M. Hervé Bramey, Président du conseil général de Seine-Saint-Denis ;
- Mme Nicole Bricq, sénatrice de la Seine-et-Marne ;
- M. Jean Desessard, sénateur de Paris, conseiller de Paris ;
- M. Philippe Dominati, sénateur de Paris ;
- M. Yves Fréville, sénateur d'Ille-et-Vilaine, professeur à l'université Rennes I, membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
- M. Michel Gaudin, préfet de police ;
- M. Pierre Girard, Caisse nationale des caisses d'épargne ;
- Mme Brigitte Gonthier-Maurin, sénateur des Hauts-de-Seine ;
- M. Dominique Hoorens, directeur des études chez Dexia, membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
- M. Jean-Paul Huchon, Président de la région Île-de-France ;
- Mme Anne-Marie Idrac, Présidente de la SNCF ;
- M. Nicolas Jacquet, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) ;
- M. Jean-Jacques Jégou, sénateur du Val-de-Marne, maire du Plessis-Tréville, Vice-Président de la Communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne ;

- M. Marc Jouhanneau, délégué aux affaires financières et juridiques de l'Association des régions de France ;
- M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement ;
- M. Serge Lagauche, sénateur du Val-de-Marne, conseiller municipal de Créteil, Vice-Président de la Communauté d'agglomération de la Plaine centrale ;
 - M. Philippe Laurent, maire de Sceaux ;
 - M. Xavier Lemoine, maire de Montfermeil, Président de la Communauté d'Agglomération Clichy-sous-Bois/Montfermeil ;
 - M. Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris ;
 - M. Jacques J.P. Martin, maire de Nogent-sur-Marne ;
 - M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;
 - M. Pierre Mongin, Président de la RATP ;
 - M. Jean-Christophe Moraud, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la Direction générale des collectivités locales, membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
 - M. Pierre Mutz, préfet de la région Île-de-France ;
 - Mme Françoise de Panafieu, maire du 17^{ème} arrondissement de Paris ;
 - M. Claude Pernès, maire de Rosny-sous-bois, conseiller régional d'Île-de-France, Président de l'Association des maires d'Île-de-France ;
 - M. Eric Pierrat, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la Direction générale des collectivités locales ;
 - M. Jean-Paul Planchou, Président de la Commission spéciale du Grand Paris de la région Île-de-France (« Scenarii pour la métropole : Paris - Île-de-France demain ») ;
 - M. Christophe Point, directeur-adjoint du Département d'économie locale à la Caisse nationale des caisses d'épargne, membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
 - M. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) ;
 - M. Yves Pozzo di Borgo, sénateur de Paris, conseiller de Paris ;
 - Mme Lucile Prévot, direction générale des collectivités locales ;

- M. Pierre Simon, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) ;
- Mme Christine Terme, chef de bureau à la Direction de la législation fiscale ;
- M. Renaud Vedel, directeur-adjoint de cabinet du préfet de police ;
- M. Luc-Alain Vervisch, administrateur de l'Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT), membre du Comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation ;
- M. Denis Vilain, chef de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) ;
- M. Jean-François Voguet, sénateur du Val-de-Marne, maire de Fontenay-sous-Bois.

II. TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

A. COMMUNICATION DU 29 JANVIER 2008 DE M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR, SUR LA GOUVERNANCE LOCALE EN ÎLE-DE-FRANCE

Mardi 29 janvier 2008 - Présidence de M. Jean Puech, Président

L'Observatoire a entendu une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur, sur la gouvernance locale en Île-de-France.

Après l'intervention liminaire de M. Jean Puech, Président, qui a notamment rappelé que les travaux sur l'avenir institutionnel du Grand Paris allaient donner lieu très prochainement à deux missions d'information à Londres puis à Berlin, M. Philippe Dallier, rapporteur, a d'abord indiqué que son étude sur la gouvernance locale en Île-de-France s'inscrivait dans le prolongement du rapport publié le 30 octobre 2006, consacré au bilan et aux perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre. Il a rappelé, en particulier, la quinzième proposition de cette étude, qui prévoyait de : « repenser l'échelon cantonal et l'échelon départemental en Île-de-France et (d') envisager la création d'une communauté territoriale urbaine *sui generis* pour Paris et sa couronne ».

Il a expliqué que les auditions réalisées à l'occasion de ce rapport l'avaient convaincu que l'échelon cantonal avait perdu sa raison d'être dans la petite couronne et qu'il était devenu nécessaire que Paris et sa petite couronne reçoivent les compétences des départements sur leur territoire et deviennent un nouveau type de collectivité territoriale. Cette proposition s'appuyait également sur le constat que l'intercommunalité n'était pas une solution viable pour Paris et sa petite couronne.

Il a rappelé que dans son rapport du 7 novembre 2007 intitulé « Une démocratie locale émancipée », le Président Jean Puech avait expliqué qu' : « à cause du principe d'uniformité, le département, alors qu'il est incontournable en zone rurale, voit sa légitimité remise en cause du fait des interrogations sur son avenir en zone urbaine ». Cette étude a considéré que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avait rendu possible la création de collectivités à statut particulier « le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités » déjà existante(s) et proposait ainsi aux élus locaux d'« utiliser les ressources constitutionnelles mises à leur disposition afin, par exemple, de fusionner des régions de taille insuffisante ou de créer une collectivité à statut particulier lorsque les collectivités existantes n'ont plus la taille critique ».

M. Philippe Dallier, rapporteur, a estimé qu'une réflexion sur le Grand Paris était devenue indispensable depuis que le Président de la République s'était saisi de ce sujet dans son discours de Roissy du 26 juin 2007. Il a rappelé que le Président de la République avait également annoncé la tenue d'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Île-de-France fin 2008.

Il a indiqué qu'il rendrait public son rapport après les élections municipales afin d'éviter toute interaction avec ces échéances électorales : cette étude aura pour objectif de dresser un état des lieux de la gouvernance de l'Île-de-France en pointant les difficultés pour chacune des politiques publiques, de présenter l'ensemble des scénarios envisageables pour l'avenir de l'agglomération, sans exclusive et sans tabou afin de permettre un choix objectif et de recommander un ou deux scénarios qui auront sa préférence. M. Philippe Dallier, rapporteur, a déclaré que le débat sur le Grand Paris suscitait un grand intérêt chez tous ceux qui étaient parties prenantes au fonctionnement de l'agglomération, ce qui l'avait amené à les rencontrer pour entendre leur point de vue.

Il a expliqué que M. Jean-Paul Huchon, Président de la région Île-de-France, apparaissait, ainsi, comme un défenseur du statu quo, estimant que la région avait une vocation naturelle à piloter l'agglomération grâce à ses outils comme le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Il a indiqué que le Président de la région ne voyait pas de difficultés à poursuivre la logique des financements croisés qui permettaient à la région d'aider les départements et les communes et qu'il défendait le recours à la contractualisation entre les collectivités ainsi que le développement des intercommunalités.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a observé que M. Jean-Paul Huchon reconnaissait néanmoins que la gestion du logement n'était pas satisfaisante en Île-de-France et qu'il serait utile de mutualiser les moyens. Concernant la perspective d'un Grand Paris auquel il n'était pas favorable, le Président de la région a souhaité en tout état de cause que la région conserve la compétence « transports ».

Il a estimé que le Président de la région était le seul à considérer que la gouvernance de l'Île-de-France était satisfaisante. Il a indiqué que M. Roger Karoutchi, ministre des Relations avec le Parlement, considérait, pour sa part, que, dans la pratique, la région était inadaptée pour traiter les problèmes de l'agglomération et que le fonctionnement du STIF n'était pas satisfaisant dans la mesure où il se contentait de financer les projets rentables. Il a remarqué que, selon M. Roger Karoutchi, la ville de Paris avait pris l'habitude depuis des décennies de décider seule sans consulter ses voisines et que la Conférence métropolitaine ne changeait rien à cela puisqu'elle n'avait pas de pouvoir de décision. Il a expliqué que, pour améliorer la gouvernance, le ministre proposait une loi-cadre permettant de créer une structure *sui generis* intermédiaire entre le syndicat et la communauté urbaine qui aurait vocation à bénéficier de l'engagement de l'État pour financer de grands projets comme « Métrophérique ».

M. Philippe Dallier, rapporteur, a considéré que la ville de Paris avait, pour sa part, pris conscience que son destin était lié à celui de l'agglomération, M. Bertrand Delanoë ayant, par exemple, ces dernières années, engagé un dialogue politique avec les communes proches de la capitale afin de faire émerger des projets communs. Il a expliqué que M. Pierre Mansat, adjoint au

maire de Paris chargé du dialogue avec la banlieue, avait été chargé de conduire la réflexion sur cette nouvelle gouvernance depuis 2005 en commençant par établir un diagnostic commun afin de mettre un terme à une « ignorance réciproque ». Il a rappelé que la première réunion de la Conférence métropolitaine avait été organisée en juillet 2006 et que ses travaux avaient permis d'établir, selon l'adjoint au maire de Paris, qu'il existait bien un problème de gouvernance en Île-de-France qui était à l'origine de défaillances dans les politiques publiques en matière d'habitat, d'urbanisme commercial, de développement économique, de protection de l'environnement et de transports. M. Philippe Dallier, rapporteur, a remarqué que, pour M. Pierre Mansat, si la région avait une légitimité pour agir, elle ne pouvait le faire seule, ce qui justifiait l'émergence d'une autre légitimité au niveau de l'agglomération nécessitant, par là même, l'examen de la question institutionnelle sans *a priori*. Il a expliqué qu'il partageait l'opinion de l'adjoint au maire de Paris selon laquelle le statut de communauté urbaine n'était pas approprié et a indiqué que ce dernier proposait de favoriser le développement de projets et de réfléchir à la création d'outils nouveaux comme un plan local d'urbanisme (PLU) d'agglomération, un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et une péréquation de la taxe professionnelle. Il a indiqué qu'il lui avait expliqué que la question du logement à Paris ne se résoudrait pas seulement sur le périmètre de la commune et qu'il convenait de développer les transports avec un projet comme « Métrophérique ».

M. Philippe Dallier, rapporteur, a remarqué que le souci de renforcer les liens entre Paris et sa proche banlieue était aussi partagé par Mme Françoise de Panafieu qui avait initié une réflexion sur ce sujet depuis mai 2006 à travers l'organisation des assises « Paris Cœur d'agglomération » afin d'apporter des solutions nouvelles en matière d'économie, de logement et de transports. Il a observé que, dans le cadre de son projet pour Paris, celle-ci proposait dans un premier temps la création d'un « syndicat mixte ouvert » afin de lancer rapidement des opérations urbaines significatives aux portes de Paris et que, pour des raisons d'équilibre, elle ne pensait pas que le maire de Paris puisse être aussi le Président du Grand Paris.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a observé que M. Hervé Bramy, Président du conseil général de Seine-Saint-Denis, proposait de commencer la réflexion sur le Grand Paris par un état des lieux considérant que tous les équipements prévus par le précédent contrat de plan n'avaient pas été réalisés, ce qu'il assimilait à un désengagement de l'État. Il a indiqué que le Président du conseil général préconisait le développement de la coopération entre les départements et un engagement plus important de l'État en faveur de l'effort de solidarité.

Il a indiqué que les représentants de l'État étaient également conscients de la nécessité d'adapter les structures de gouvernance de l'agglomération, le préfet d'Île-de-France, M. Pierre Mutz, estimant, par exemple, qu'il y avait trop d'interlocuteurs pour permettre une politique d'aménagement de l'Île-de-France et que cela occasionnait des retards dans les

grands équipements comme le raccordement du TGV Est et Ouest et le bouclage de la « Francilienne ».

En matière de police, M. Philippe Dallier, rapporteur, a expliqué que, selon M. Michel Gaudin, préfet de police, la mission de l'État consistait, en Île-de-France, tout en continuant à protéger les institutions, à envisager les évolutions nécessaires en termes de « besoins de sécurité ». Il a indiqué qu'une meilleure intégration des moyens en petite couronne et d'une plus grande coordination avec la grande couronne était nécessaire, notamment du fait que seuls 45 % des personnes interpellées à Paris étaient domiciliés dans la capitale. Il a expliqué que cette évolution était déjà amorcée par la circulaire ministérielle du 5 octobre 2007 qui organisait une coordination renforcée à droit constant fondée sur des procédures de concertation, de mise en œuvre et de suivi précises. Il a indiqué que M. Michel Gaudin considérait également qu'une réflexion mériterait d'être conduite en matière de police municipale afin de trouver le bon équilibre dans la répartition équitable des moyens.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a indiqué que la question des transports constituait un aspect essentiel du débat sur le Grand Paris, ce qui l'avait amené à rencontrer les Présidents de la RATP et de la SNCF. Il a indiqué que la RATP occupait ainsi une place centrale dans le dispositif puisqu'elle assumait 75 % des besoins de transports collectifs dans la région Île-de-France contre 18 % pour la SNCF et que, pour coordonner l'offre de transports et organiser l'intermodalité, l'État avait créé le syndicat des transports parisiens, rebaptisé STIF en 2000 par la loi « Solidarité et renouvellement urbain », dite SRU, qui reçoit comme ressource le « versement transports ». Il a expliqué que, comme le lui avait fait remarquer Mme Anne-Marie Idrac, Présidente de la SNCF, il était important de préserver ce mécanisme de solidarité qui constituait un atout pour la région Île-de-France. Il a considéré que ces caractéristiques rendaient difficile d'imaginer que la région pouvait assurer, seule, la gouvernance des transports et qu'une réforme s'avérait nécessaire afin de donner au STIF la compétence sur l'ensemble de la fonction transports, y compris les déplacements en automobile, comme c'était le cas à Londres. Il a estimé que la vocation du STIF devait être moins la gestion que la planification et la stratégie et que l'extension des compétences du STIF à d'autres modes de transports, mais aussi peut-être géographiquement au niveau du grand Bassin parisien, devait également s'accompagner d'une plus grande souplesse accordée aux communes pour obtenir des adaptations sur la mise en œuvre des transports sur leur territoire en termes de dessertes et d'horaires.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a considéré que le STIF devait être maintenu à condition d'être profondément rénové, considérant par exemple qu'il n'était pas acceptable que l'Île-de-France soit une des rares régions du monde dépourvues d'une politique de développement de grands parkings en périphérie.

Sur le plan de la gouvernance, il a estimé qu'il était nécessaire de réfléchir au rôle de l'État dans le processus de décision compte tenu de la

nécessité qu'il y avait d'engager des investissements importants pour des projets comme « Métrophérique », ce projet ayant vocation à être porté au niveau local par le Grand Paris, conformément au principe de subsidiarité.

Concernant le logement, M. Philippe Dallier, rapporteur, a estimé que l'ensemble des acteurs était d'accord pour considérer qu'il y avait un véritable problème. Il a indiqué que le Président de la région proposait la création d'un « SLIF » sur le modèle du STIF et a fait remarquer qu'une difficulté semblait tenir à l'insuffisance de la rotation dans les logements sociaux qui serait à l'origine d'une sous-occupation. Il a estimé qu'une piste pourrait consister à instaurer une forme de codécision sur le PLU entre la commune et le Grand Paris.

Évoquant la question de l'attractivité économique, il a expliqué que, selon la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), les territoires économiques majeurs de l'agglomération ne s'inscrivaient plus dans les périmètres des circonscriptions administratives existantes, à l'image du territoire d'accueil des quartiers généraux qui s'étend de la place de l'Opéra à La Défense. Il a observé que tous les niveaux administratifs s'occupaient de développement économique (communes, agglomération, conseil général, conseil régional).

M. Philippe Dallier, rapporteur, a indiqué que M. Pierre Simon, Président de la CCIP, était favorable à un taux unique de taxe professionnelle pour l'ensemble du Grand Paris tout en observant que la fiscalité n'intervenait qu'en septième position dans les critères qu'examinaient les entreprises pour décider de leur implantation. Il a observé qu'un des enjeux était de construire des logements dans l'agglomération parisienne pas trop éloignés des lieux de travail pour réduire les déplacements et de faire émerger un Grand Paris attractif et compétent en matière de développement économique.

Il a expliqué que M. Pierre Mirabaud, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), considérait qu'il était de l'intérêt national que Paris soit très « puissant » en Europe pour pouvoir « tirer le territoire national », que les territoires s'imbriquaient les uns dans les autres et qu'il fallait aussi réfléchir au niveau du « Bassin parisien » dans un contexte marqué par une expansion aux franges de la région Île-de-France.

Concernant les frontières du Grand Paris, M. Philippe Dallier, rapporteur, a indiqué que la DIACT considérait à la fois qu'il n'y avait pas de périmètre évident et qu'aucun des espaces pertinents ne correspondait à des territoires administratifs existants, ce qui signifiait que le choix des frontières des nouvelles entités relevait d'abord d'un arbitrage politique. Il a remarqué que la DIACT était également sensible aux enjeux d'image en observant ainsi que les émeutes dans les banlieues ou les scènes de violence sur le parvis de La Défense portaient préjudice à l'image de l'agglomération toute entière.

Il a considéré que la question des ressources dont pourrait disposer le Grand Paris était cruciale et qu'il faisait le choix de fixer comme principe que

cette nouvelle collectivité ne devrait pas solliciter de nouveaux financements budgétaires afin de ne pas pénaliser les autres collectivités territoriales. Il a indiqué qu'afin de préciser le contour des ressources dont pourrait disposer le Grand Paris, il avait souhaité mobiliser le comité d'experts de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation afin de pouvoir bénéficier d'estimations en observant que l'un des scénarios consistait, à titre transitoire, à fusionner les quatre départements de la petite couronne et donc les ressources propres à ces collectivités, ce qui constituerait déjà un puissant outil de péréquation.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a déclaré qu'il avait la conviction que la création d'un Grand Paris était inéluctable et que ce projet devait s'appuyer sur les six principes suivants : les communes doivent rester l'échelon de proximité ; le Grand Paris ne devra pas tourner le dos à la grande couronne et à la région ; la création de cette nouvelle collectivité devra être neutre sur le plan budgétaire pour ce qui est des dépenses de fonctionnement ; les grands investissements devront pouvoir bénéficier des concours de l'État dans le cadre de la contractualisation ; la création du Grand Paris devra être l'occasion d'une rationalisation de la dépense publique ; et enfin, ce projet devra permettre un meilleur équilibre territorial à travers la péréquation.

Après l'intervention de M. Bernard Saugey, M. Jean Puech, Président, a remercié le rapporteur pour avoir accepté de faire le point sur ses contacts ainsi que sur l'état de sa réflexion quant aux perspectives institutionnelles du Grand Paris. Il a ensuite proposé à l'Observatoire de compléter par un nouveau rapport les deux précédentes études qu'ils avaient conduites en son nom sur la gouvernance locale. Il a jugé que la modernisation de cette gouvernance était indissociable d'une relance de la démocratie locale, base de notre système républicain et de son esprit citoyen.

Les possibilités offertes par la réforme constitutionnelle de 2003, a-t-il ajouté, sont loin d'avoir été toutes exploitées : le manque de volontarisme dans la mise en œuvre de la décentralisation témoigne de la persistance d'une culture politique trop ancrée dans notre pays, fondée sur l'idée que l'État doit s'occuper de tout et décider de tout. Pourtant, a-t-il poursuivi, les potentialités offertes à la démocratie locale depuis 2003 et 2004 sont importantes :

- droit à l'expérimentation législative,
- référendum décisionnel local,
- exercice par les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire,
- consultation des citoyens sur des sujets d'intérêt local,
- faculté de créer de nouvelles catégories de collectivités locales et de revoir les périmètres des collectivités existantes.

M. Jean Puech, Président, a plaidé pour que soit dressé un bilan des expériences qui ont été menées en la matière ainsi que des bonnes pratiques en

matière de gestion décentralisée afin d'identifier les blocages et les réticences qui ont freiné jusqu'à présent le développement des expériences de démocratie locale. Il a déclaré que cet état des lieux devrait déboucher sur un certain nombre de propositions qui pourraient être présentées après les élections municipales. Il a, encore, évoqué tout l'intérêt que l'Observatoire pourrait tirer d'une nouvelle étude sur la notion de péréquation pour la répartition équitable des ressources et des charges des collectivités territoriales.

Il a rappelé les perspectives ouvertes par M. Jean François-Poncet en la matière dans les rapports publiés au début des années 2000.

Puis, l'Observatoire a désigné M. Jean Puech comme rapporteur d'une étude sur les expériences de démocratie locale après la réforme constitutionnelle de 2003. Il l'a aussi chargé d'un « tour d'horizon » auprès des membres de l'Observatoire en vue de la désignation d'un ou de plusieurs rapporteurs sur l'étude consacrée à la péréquation.

***B. EXAMEN, LE 8 AVRIL 2008, DU RAPPORT DE M. PHILIPPE DALLIER
PAR L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION***

Mardi 8 avril 2008 - Présidence de M. Jean Puech, Président

L'Observatoire de la décentralisation a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Philippe Dallier, sénateur de Seine-Saint-Denis, sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a considéré que quatre raisons principales justifiaient qu'une nouvelle gouvernance soit aujourd'hui proposée pour le Grand Paris.

Il a estimé qu'il s'agissait tout d'abord pour Paris de rester dans le club étroit des métropoles mondiales, aux côtés de Londres, New York et Tokyo, la région capitale manquant aujourd'hui de dynamisme, de projets d'envergure et d'un chef de file pour les conduire.

Il a ensuite considéré qu'il était également nécessaire de faire de la région la plus riche de France, et probablement d'Europe, un véritable espace de cohésion urbaine et sociale, alors que les disparités entre les plus riches et les plus pauvres tendaient à s'accroître et que la ségrégation territoriale s'aggravait. La région capitale concentre à ce jour 29 % du PIB et 22 % des revenus, contre respectivement 27 et 25 % en 1976.

La réforme vise également, selon le rapporteur, à répondre aux attentes des Franciliens sur les grandes politiques (logement, transports, sécurité, développement économique, cohésion urbaine et sociale) et à rendre plus efficace la dépense publique.

Il a, enfin, considéré qu'il était devenu nécessaire de redonner du sens à la démocratie locale et de mettre un terme à l'empilement des structures (le « millefeuille institutionnel »), à travers une réforme permettant de réduire le nombre des collectivités locales et de renforcer la légitimité des élus locaux.

Le rapporteur a estimé que des principes clairs devaient être posés, le Grand Paris suscitant l'inquiétude, tant de la part de la province que de la région d'Île-de-France, de la grande couronne et des communes. Ainsi, il a estimé que le Grand Paris devait s'autofinancer, qu'il ne devait pas tourner le dos à la région et à la grande couronne et qu'il devait s'appuyer sur les communes. Il a considéré que ses compétences devaient être limitées et qu'il devait viser à la cohésion urbaine et sociale, l'État devant jouer son rôle et assumer sa part des grands investissements d'intérêt national.

Le rapporteur a ensuite recensé les différents scénarios d'évolution institutionnelle envisageables. Si les scénarios du statu quo et de l'intercommunalité (création d'un syndicat mixte, d'une communauté d'agglomération avec Paris ou d'une communauté urbaine avec Paris, multiplication des communautés d'agglomération) lui apparaissent « impossibles », le redécoupage des frontières de la région ou la fusion de la région et des départements d'Île-de-France lui semblent irréalistes, tandis qu'un scénario « Haussmann II » débouchant sur un Paris augmenté de plusieurs nouveaux arrondissements serait politiquement inacceptable.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a estimé qu'il convenait d'opter pour un scénario dans lequel la collectivité du Grand Paris se substituerait aux quatre départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), cette collectivité pouvant même, à terme, être dotée d'un « maire du Grand Paris » et d'arrondissements autonomes.

Il a proposé qu'une loi soit adoptée dès 2010 portant fusion des départements de la petite couronne et création d'un nouveau conseil général du Grand Paris composé de l'ensemble des conseillers généraux, ce dernier élisant son Président. Doté d'un budget consolidé de l'ordre de 5,47 milliards d'euros, ce conseil général verrait ses compétences inchangées. Outre une forte péréquation, cette réforme aurait pour avantage de réorienter les crédits affectés aux dépenses non obligatoires (soit 830 millions d'euros en 2005) sur les priorités du Grand Paris.

Pour 2011, M. Philippe Dallier a proposé qu'une seconde loi crée d'une nouvelle collectivité territoriale au statut *sui generis*, qui aurait des compétences limitées aux transports, au logement, au développement économique, au social et à la sécurité. Il a indiqué qu'elle pourrait être dirigée par un Président élu au suffrage universel direct et une assemblée de 120 conseillers élus au suffrage universel direct au scrutin majoritaire, et qu'elle devrait disposer d'un budget et de ressources propres.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a souhaité qu'en matière de logement, un « Plan du Grand Paris » permette de déterminer avec chaque commune les objectifs de construction de logements et les grands équipements et d'établir une co-décision entre le Grand Paris et les communes sur le PLU. Il a proposé que des opérations d'intérêt métropolitain (OIM) permettent au Grand Paris de piloter et de délivrer les permis de construire pour les grandes opérations de construction de logements et les grands équipements et qu'une agence foncière

du Grand Paris soit créée en lieu et place des agences départementales pour construire sur les terrains libérés par les institutions publiques, tandis qu'un partenariat serait noué entre le Grand Paris et l'ANRU pour la politique de la ville.

En matière de transports, il a proposé que la compétence de la région soit confirmée et que les compétences du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) soient étendues à l'ensemble des modes de déplacement, tandis que sa gouvernance serait adaptée à la zone dense. Il a souhaité que le Grand Paris se substitue aux quatre conseils généraux de la petite couronne au sein du STIF et que le Président de la RATP soit désigné conjointement par l'État et le Grand Paris. Enfin, Philippe Dallier, rapporteur, s'est déclaré favorable au lancement du projet « Métrophérique » et à la réduction du nombre de zones tarifaires de 6 à 2.

S'agissant du développement économique, le rapporteur a proposé la création d'une agence de développement économique unique et de bureaux de représentation du Grand Paris dans les pays émergents, de même que l'élaboration d'un Plan de développement économique. Il a évoqué le lancement de grands projets structurants, comme la construction de tours ou le prolongement d'EOLE, et l'élaboration d'un contrat de projet Grand Paris/région/État. M. Philippe Dallier a également proposé que le Grand Paris ait compétence sur l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) et en matière de développement des réseaux à haut débit. Il a indiqué que les plus-values liées à l'augmentation de la rente foncière pourraient être taxées pour financer de nouveaux investissements et que les grands syndicats intercommunaux seraient préservés ou intégrés dans le Grand Paris avec pragmatisme.

Enfin, en matière de sécurité, M. Philippe Dallier a proposé la création d'un préfet du Grand Paris et d'une « police métropolitaine » issue de la fusion des polices municipales, des agents de surveillance de la voie publique et des agents de surveillance de la ville de Paris, financée par le Grand Paris et par les communes selon leurs capacités contributives, et ayant compétence pour la police municipale et pour la vidéosurveillance. Il a indiqué que le maire avait vocation à conserver ses prérogatives sur le territoire de la commune et a fait part de son souhait que la gestion du stationnement payant soit unifiée sur le territoire du Grand Paris.

M. Philippe Dallier a estimé que le scénario qu'il proposait pour le Grand Paris était le plus pragmatique et a souhaité qu'il permette d'enrichir le débat, alors que venait d'être nommé un secrétaire d'État chargé du Développement de la Région Capitale.

M. Jean Puech, Président, a remercié le rapporteur et salué l'ampleur des réformes proposées. Il s'est réjoui que l'Observatoire de la décentralisation, au-delà des diagnostics qu'il pouvait être amené à établir, se saisisse également de sujets s'inscrivant dans une démarche ambitieuse de formulation de projets.

M. Dominique Mortemousque a fait observer que la réflexion sur Paris était également importante pour les territoires ruraux, dans la mesure où l'avenir de ces derniers dépendait aussi de la position de Paris dans la compétition internationale.

M. Yves Pozzo di Borgo a estimé que les propositions devaient être radicales s'agissant des transports et de l'urbanisme. Il a regretté que la ville de Paris ait été pensée, dans les années soixante-dix, selon une logique provinciale, et a observé que, si Paris était une ville très riche, il lui manquait les ressorts de la puissance. Il a estimé qu'un projet de nature intercommunale pour le Grand Paris serait, en cela, un peu trop timoré.

M. Yves Fréville, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, a déclaré partager avec le rapporteur l'idée qu'il fallait, pour la région parisienne, un statut spécifique. Il a néanmoins fait observer que des problèmes risquaient de se poser, notamment sur le plan politique pour faire élire le « maire du Grand Paris » au suffrage universel (soit par six millions d'habitants), pour faire élire les conseillers du Grand Paris dans le cadre des circonscriptions législatives, pour unifier les taux de la fiscalité locale et en matière d'aide sociale.

En réponse à M. Yves Fréville, qui a rappelé que l'aide sociale avait précipité la disparition de l'ancien département de la Seine, M. Philippe Dallier, rapporteur, a précisé que, dans son esprit, la commune avait vocation à demeurer l'échelon de proximité.

Puis, sur proposition du rapporteur, l'Observatoire a adopté les conclusions du rapport.

III. CONTRIBUTION PERSONNELLE DE MME LA SÉNATRICE NICOLE BRICQ

<p>GRAND PARIS : QUELLES FINALITÉS ? ET À QUELLES CONDITIONS ? PAR MME NICOLE BRICQ (Soc. - Seine-et-Marne)</p>
--

Une fois les élections municipales passées et analysées, il est question pour l'État de relancer le chantier du Grand Paris dans lequel le Président de la République a déclaré s'impliquer personnellement. Les réflexions ont déjà été engagées dans le cadre de la Conférence métropolitaine depuis l'été 2006. Elles se poursuivent à la mairie de Paris, à la région Île-de-France et au Sénat où, sous l'égide de l'Observatoire de la décentralisation, Philippe Dallier, élu de Seine-Saint-Denis, mène un travail sérieux d'investigation qui ne se limite pas à sa proposition iconoclaste de supprimer les départements de la première couronne parisienne.

Bien que n'étant pas membre de l'Observatoire, j'ai accepté sa courtoise invitation de l'accompagner, ainsi que le Président Puech, à Londres puis à Berlin. J'ai retenu de ces visites deux enseignements.

Le premier tient au projet qui préside à une organisation territoriale et à sa gouvernance. C'est celui des finalités. Le second revient à se poser la question de l'histoire des territoires et de la culture des responsables qui prétendent à les administrer. C'est celui des conditions.

- Les finalités

En 1997, Tony Blair accédant aux responsabilités décidait de relancer le Grand Londres pour en faire une capitale capable de rivaliser avec les plus grandes places économiques et financières dans un jeu d'acteurs mondiaux.

Au lendemain de la réunification allemande, Berlin ambitionnait de reprendre sa place de capitale et de se forger une nouvelle identité.

Dix ans après, à la veille des élections municipales qui auront lieu au printemps, Londres s'interroge. La pénurie et la cherté des logements, l'insuffisance de la qualification professionnelle des habitants qu'elle attire nuisent à son attractivité et à sa compétitivité, éléments clés de son projet.

Quinze ans après, les édiles berlinois constatent que la bonne qualité de vie, le haut niveau de qualification, les logements nombreux aux prix modérés, les très bonnes infrastructures de transport ne compensent pas l'absence de centres de décisions économiques.

Dans les deux cas, c'est le projet qui sous-tend l'action et qui légitime les corrections à apporter aux orientations suivies. Peut-on en dire autant du débat franco-français qui agite pensées et arrière-pensées à l'échelle du territoire qui serait concerné au sein de l'Île-de-France, à savoir Paris et la petite couronne ? En raisonnant *a priori* sur ce périmètre, est-on sûr de prendre le problème par le bon bout ?

Qui plus est, ne convient-il pas de vérifier s'il y a un projet commun porté par les acteurs de ces territoires ? Je veux croire qu'il ne s'agit pas seulement de régler des problèmes de transports ou de logements même s'ils sont prégnants. S'agit-il de réduire les fractures sociales et territoriales tout en participant à la compétition mondiale afin de créer des richesses nouvelles et de les répartir le plus justement possible ? Si c'est bien de cela dont il s'agit, alors entrent en jeu les conditions de viabilité d'un projet commun.

- Les conditions

En effet, aucune structure, aucune gouvernance n'apportera une solution miraculeuse capable de répondre à une telle ambition.

Il y faut une culture de la négociation et du compromis encore insuffisamment explorée en France. Il y faut un leadership puisant sa légitimité dans le suffrage universel direct et une assemblée capable de le contrôler. Enfin, la clarification des compétences n'allant pas de soi, il y faut des élus identifiables et non des élus à multiples responsabilités, usant et abusant du cumul des fonctions exécutives, véritable fléau de l'exercice démocratique inconnu chez nos voisins berlinois ou londoniens.

Rudes conditions commentera-t-on sans doute. Mais chercher à les réunir est un travail fécond autant que nécessaire. Sinon le risque est grand de décaler dans le temps et dans l'espace les problèmes. Elue du Grand Est francilien, dans un département qui, en Île-de-France, connaît une croissance démographique soutenue et qui plus est récepteur de populations venant de la petite couronne sans qu'elles apportent avec elles leurs emplois, je peux craindre que l'action fédératrice de la région Île-de-France perde de sa substance si on oublie finalités et conditions de viabilité d'un projet d'avenir.

IV. DÉCLARATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE GRAND PARIS

A. EXTRAITS DU DISCOURS DU 26 JUIN 2007 À L'OCCASION DE L'INAUGURATION DU SATELLITE N° 3 ROISSY CHARLES-DE-GAULLE

« (...) Nous vivons encore aujourd'hui en 2007 sous l'impulsion du Général de Gaulle et de Paul Delouvrier qui ont structuré de manière très profonde cette région. Mais la meilleure manière d'être fidèle à cet héritage doit être de penser à notre tour à ce que doit être l'aménagement de l'Île-de-France pour répondre à d'autres défis.

C'est une mission qui revient bien sûr au conseil régional, qui n'a plus la même place en 2007 qu'en 1965. Mais l'État peut-il se priver d'avoir un projet, une stratégie pour la région économiquement la plus puissante d'Europe, qui produit 28 % de la richesse nationale de notre pays ? Je ne le pense pas.

Je vois en somme deux grands enjeux pour l'Île-de-France en 2007 : la cohésion et la croissance.

Retrouver la cohésion, c'est simplement reconstruire une ville équilibrée à partir d'une agglomération en voie d'éclatement. L'éclatement, ce sont ces familles qui vont habiter à une heure et demie de voiture parce que le logement est trop cher. L'éclatement, ce sont ces quartiers qui ne sont reliés au monde que par un bus qui passe tous les quarts d'heure quand il ne se fait pas caillasser. L'éclatement, ce sont ces artères démesurées qui libèrent les voitures mais enferment les riverains.

Aux origines de cette agglomération, lorsque Paris s'est constitué, les choses se sont faites différemment. Le mur de Charles V est devenu les grands boulevards, le mur des Fermiers généraux est devenu le boulevard Saint-Jacques et l'avenue Kléber, les fortifications de Thiers les boulevards des maréchaux. On ne créait pas seulement des rocade, mais des places, des carrefours. Mais une fois le périphérique construit, et franchi, cette ambition, perdue, dans un autre monde.

Je crois qu'il faut la retrouver. Retrouver l'esprit du préfet Haussmann dans le Paris de 1860 et de Pierre-Charles L'Enfant dans le Washington de 1800. Plutôt que de vouloir comme Alphonse Allais construire les villes à la campagne, pourquoi ne pas construire une vraie ville dans nos banlieues ? Elles ne manquent pas de l'espace nécessaire, mais de volonté politique et d'une vision coordonnée de l'organisation urbaine, appuyée sur les pouvoirs nécessaires pour la mettre en oeuvre. Pour ne pas toujours construire des logements sociaux là où il y a déjà des logements sociaux. Pour ne pas faire passer systématiquement l'intérêt de chaque commune avant celui d'une métropole, -excusez du peu-, peuplée de 11 millions d'habitants.

Pour développer une vision globale d'aménagement pour la Seine-Saint-Denis, si proche d'ici, mais si isolée du reste de la communauté nationale par ses difficultés exceptionnelles.

Il faut aussi une ambition de croissance. Quand j'étais ministre de l'Aménagement du Territoire, je n'ai jamais voulu mélanger l'ambition essentielle de créer des métropoles fortes en province, et l'ambition inavouable de provincialiser l'Île-de-France. Il n'y aura pas de France forte et ambitieuse si l'Île-de-France se recroqueville sur elle-même. Si elle renonce à construire les plus hautes tours d'Europe. Si elle renonce à attirer les meilleurs chercheurs du monde. Si elle renonce à son ambition d'être une place financière de premier plan. C'est quand même curieux que la grande place financière d'Europe soit Londres où ils n'ont pas d'euros ! C'est curieux ! On a fait l'Europe pour être au coeur de la vie financière et monétaire et non pas pour en être exclus. Les grandes villes de province ont pris un élan démographique, économique, culturel extraordinaire ces dernières années. Je ne vois pas de honte à ce que la métropole parisienne les imite. Mais j'en verrais une à ce qu'elle se laisse distancer par Shanghai, par Londres ou par Dubaï.

Pour finir et pour avancer, j'identifie quatre leviers de changement.

D'abord les infrastructures. Construisons enfin des transports en commun circulaires, comme le projet Métrophérique qui reliera tous les terminaux des lignes de métro. Construisons Charles-de-Gaulle Express.

Engageons d'autres projets ambitieux et efficaces. Un pays qui n'a plus de projets est un pays qui n'a pas d'ambition. C'est donc un pays qui n'a pas d'avenir. On va retrouver des grands projets et on va mobiliser les synergies nationales au service de ces grands projets. Cela me semble plus ambitieux et plus important que de raisonner sur la carte orange gratuite pour nos compatriotes qui sont au RMI. Il vaut mieux investir pour qu'ils aient un emploi, qu'ils quittent le RMI plutôt que de les enserrer dans une politique d'assistance. Parce que, lorsque l'on est au RMI, même lorsque l'on a le transport gratuit, on n'est pas très heureux.

Deuxième levier de changement, c'est l'urbanisme. J'en ai parlé. La densité de logement des maisons de ville est la même que celle des barres. Pourquoi se contenter de faire un échangeur alors qu'on pourrait faire une place ?

La question de la mobilisation du foncier, des choix en matière de logement est centrale. Je me suis toujours demandé pourquoi en centre-ville, il y avait encore des maisons particulières et dans les villes nouvelles, il y avait des tours. C'est plutôt l'inverse. L'habitat collectif en centre-ville. L'habitat individuel, en périphérie de nos villes. Il faut que l'on repense la ville.

L'attractivité dans tous les domaines. La recherche et l'enseignement supérieur. En fait de grands scientifiques et de laboratoires de pointe, nous avons atteint depuis longtemps la masse critique, mais la réaction en chaîne n'a pas commencé. Le monde connaît plus la Sorbonne de Gerson et Saint Thomas d'Aquin que le plateau de Saclay et sa profusion d'institutions brillantes mais totalement cloisonnées. C'est extraordinaire, Saclay. Il n'y a pas de campus. Il n'y a pas de transports en commun. Il n'y a pas un endroit où tout ce monde là peut se retrouver. Pourquoi, d'ailleurs, les seuls campus attractifs, on les voit à l'étranger ? Pourquoi, nous, on doit avoir des universités où les bibliothèques sont fermées le dimanche ? C'est curieux ! Où il n'y a pas d'espace sportif, où il n'y a pas d'espace culturel. Pourquoi, quand les familles qui ont quelques moyens veulent envoyer leurs enfants dans une université, les envoient-elles à l'étranger ? Pourquoi renoncer à doter la France des meilleures universités au monde ? Moi, je veux en France les meilleures universités du monde. Je veux que chaque université puisse avoir un campus. Je veux que chaque université soit une zone franche pour que les étudiants de cette université qui veulent monter leur entreprise puissent la monter sur le campus de l'université comme dans les grandes universités du monde. En fait, à quoi cela sert d'être la cinquième puissance au monde, si on n'est pas capable de réformer notre enseignement supérieur et notre système de recherche ?

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

Tout ceci forme un champ de réflexion immense, mais indispensable. Je ne souhaite pas qu'on adopte un nouveau schéma directeur de la région Île-de-France avant d'être allé au bout de ces questions et d'avoir défini une stratégie efficace. Une stratégie, ce n'est pas un gros mot. Je propose donc que l'ensemble des administrations concernées soient mobilisées dès l'automne 2007 sous l'œil attentif du gouvernement pour préparer les propositions d'actions nécessaires dans les champs que je viens d'évoquer, et qu'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Île-de-France se tienne fin 2008 pour adopter ce nouveau plan stratégique et le schéma directeur correspondant, ainsi que les textes législatifs et réglementaires nécessaires. C'est curieux de résonner en termes d'aménagement du territoire pour les autres régions que pour la première région de France où vivent presque 12 millions de personnes (...). »

B. EXTRAITS DU DISCOURS DU 17 SEPTEMBRE 2007 À L'OCCASION DE L'INAUGURATION DE LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRI-MOINE

« (...) S'agissant de la région parisienne, je souhaite que nous réfléchissions, au-delà des clivages des uns et des autres, à un nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris. C'est mon devoir de porter cette idée.

Naturellement, je ne veux pas contester les responsabilités de tous les maires - j'ai été maire pendant vingt ans. Mais regardez ce qui s'est passé de grand il y a cinquante ou soixante ans. Ils n'ont pas eu peur d'envisager l'avenir. La question pour nous n'est pas de penser les six mois qui viennent mais le siècle qui s'ouvre.

Quarante ans après la démarche lancée par le général de Gaulle et le préfet Paul Delouvrier, nous devons réparer les erreurs commises dans le passé - car il y a eu des erreurs - en veillant à créer de vraies villes dans nos banlieues, avec des espaces publics, des services, et tout simplement des lieux de sociabilité. Nous devons aussi les intégrer davantage à la capitale par des moyens de communication adaptés.

Il n'y a pas les élus de la capitale et les élus de la périphérie, c'est la même région, le même espace. Et s'ils n'arrivent pas à se parler, des initiatives doivent être prises, à un niveau suffisant pour que cette discussion ait lieu.

Pour favoriser cette réflexion, je souhaiterais, en concertation bien sûr avec l'ensemble des collectivités concernées, à commencer par la ville de Paris, que huit à dix agences d'architectes puissent travailler sur un diagnostic prospectif, urbanistique et paysager, sur le Grand Paris à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans. Ces agences seraient choisies pour moitié parmi des agences françaises et pour l'autre moitié parmi des agences étrangères, en incluant de jeunes agences (...).

C. EXTRAITS DU DISCOURS DU 8 JANVIER 2008 À L'OCCASION D'UNE CONFÉRENCE DE PRESSE

« (...) Quelle ville devons-nous nous efforcer de construire en ce début de XXI^e siècle ? Voilà la question à laquelle je voudrais que nous apportions une réponse française. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu lancer la réflexion sur le Grand Paris, je veux dire par là la grande métropole que constitue l'agglomération parisienne et qui doit être considérée dans sa globalité parce qu'elle forme un tout.

Cette réflexion, elle ne doit pas être engagée d'abord sous l'angle des institutions, sous l'angle de la gouvernance mais d'abord sous l'angle de l'urbanisme, de l'architecture, de la sociabilité, de la convivialité, de la qualité de la vie, de la place de l'Homme dans la ville.

Je veux faire de ce chantier le laboratoire de la modernité urbaine. Je veux qu'il soit l'occasion de remettre la France au premier rang en matière

d'urbanisme et d'architecture. Je m'impliquerai là aussi personnellement dans ce chantier.

Naturellement, tout sera fait en concertation, en association avec les Franciliens, avec leurs élus, avec les maires, avec les conseils généraux et le conseil régional. Mais je ne laisserai pas ce projet s'enliser.

Je ne laisserai personne le bloquer. La situation de l'agglomération parisienne est devenue inacceptable. La dureté de la vie qu'elle impose à un trop grand nombre de ses habitants, les coûts humains, écologiques, sociaux qu'engendrent ses dysfonctionnements ne sont pas supportables.

Il faut que Paris retrouve sa vitalité, son rayonnement, son attractivité, sa créativité, qu'elle redevienne pour le monde entier le symbole d'un art de vivre et la plus belle ville du monde, que de nouveau elle étonne, elle surprenne, elle fascine et que tous ceux qui l'habitent soient heureux et fiers d'y vivre.

Nous en parlerons dès après les municipales (...) »

D. EXTRAITS DU DISCOURS DU 9 JANVIER 2008 LORS DES VŒUX AUX PARLEMENTAIRES ET AU CONSEIL DE PARIS

« (...) Aux membres du Conseil de Paris, je veux dire que leur tâche n'est pas moins importante. Certes, il y a cette année les élections municipales, mais au-delà, il y a l'avenir de notre capitale.

Je forme le vœu que 2008 soit l'année de l'ouverture du chantier du Grand Paris qui concernera toute l'agglomération francilienne. Vous en serez naturellement partie prenante.

M. le maire de Paris, rien ne se fera sans vous, rien ne se fera contre Paris, contre ses élus. Je souhaite au contraire que ce chantier, le plus ambitieux depuis Haussmann puisqu'il s'agit de dessiner la ville du XXI^e siècle, soit le chantier de tous, qu'il soit exemplaire d'une réflexion partagée, d'une créativité collective, d'une action commune.

Mais je ferai tout pour que ce projet avance, pour qu'il ne s'enlise pas dans les rivalités, dans les querelles, qu'il ne soit pas paralysé par tous les obstacles qui se dressent toujours devant tous les grands projets novateurs qui bousculent les routines, les habitudes de pensée, les rentes de situation.

Je veux que ce soit l'occasion pour la France de revenir au premier rang mondial en matière d'architecture, d'urbanisme, de qualité de la vie. Je veux que ce soit l'occasion pour la France de montrer l'exemple d'une politique de la ville durable. Là encore, ce n'est pas un problème de droite ou de gauche, ce n'est pas un problème politique, c'est un problème de civilisation (...) ».

V. COMPTE RENDU DES DÉPLACEMENTS D'UNE DÉLÉGATION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

La délégation sénatoriale, conduite par M. Jean Puech (UMP, Aveyron), Président de l'Observatoire de la décentralisation, était composée de M. Philippe Dallier (Ratt. UMP, Seine-Saint-Denis), rapporteur, et de Mme Nicole Bricq (Soc., Seine-et-Marne).

A. DÉPLACEMENT À LONDRES LES 31 JANVIER ET 1^{ER} FÉVRIER 2008

1. Entretien avec la Baronne Andrews, secrétaire d'État chargée des Gouvernements locaux et Mme Elizabeth Meek, directrice du Government Office for London

La secrétaire d'État auprès du ministère des Communautés et des Gouvernements locaux a tout d'abord rappelé que la réforme du Grand Londres avait eu pour effet de transférer des pouvoirs de l'État à la Greater London Authority (GLA) mais aussi de renforcer les pouvoirs des boroughs. Elle a expliqué que l'État britannique conservait la responsabilité des finances locales compte tenu du fait que la GLA n'avait pas de véritable autonomie budgétaire. Elle a observé que cette organisation permettait de mieux répondre aux disparités entre collectivités et a évoqué les modalités de répartition qui reposent sur des formules mathématiques complexes. Chaque année, il y a une négociation entre l'État et les collectivités pour établir le montant de leur dotation en fonction des clés de répartition et des spécificités locales qui peuvent être prises en compte pour ajuster le montant des crédits. En règle générale, la contribution de l'État représente 70 à 80 % des ressources des collectivités locales.

Mme Elizabeth Meek, directrice du Government Office for London, a expliqué qu'avant la création du Grand Londres, la capitale britannique était dépourvue de leadership local et international et que les trente-trois autorités locales ne réussissaient pas à travailler ensemble. Elle a rappelé que la création d'une autorité centrale à Londres était inscrite dans le programme du parti travailliste lors des élections de 1997. Le projet consistait à créer un maire avec une forte autorité, chargé de définir une stratégie globale qui aurait vocation à être mise en œuvre sur le terrain par les boroughs. Mme Elizabeth Meek a été chargée de mettre en œuvre ce projet en s'inspirant des modèles de gouvernance déjà existants de par le monde. Le modèle retenu accorde une forte capacité d'action au maire pendant la durée de son mandat, qui est de quatre ans, tandis que l'Assemblée, composée de vingt-cinq membres, bénéficie de pouvoirs limités dont le principal consiste à pouvoir adopter un budget alternatif à la majorité des deux tiers. Le maire du Grand Londres est donc le maire le plus puissant des grandes capitales occidentales, comme le reconnaissent les autorités de New York city. Mme Elizabeth Meek a estimé

que la ville de Londres n'aurait pas pu obtenir l'organisation des Jeux Olympiques de 2012 sans l'institution du maire du Grand Londres.

Alors que les élections municipales auront lieu au mois de mai 2008, Mme Elizabeth Meek estime la période favorable pour faire un premier bilan du fonctionnement de l'institution du Grand Londres. Elle considère notamment qu'il pourrait être utile à l'avenir de limiter à deux le nombre des mandats successifs du maire, compte tenu de l'avantage décisif dont il bénéficie lorsqu'il se présente pour sa réélection. Par ailleurs, elle a expliqué qu'il existait un courant important en faveur du renforcement des pouvoirs de l'Assemblée, qui semblaient aujourd'hui trop faibles.

Concernant les relations entre l'État et la ville de Londres, Mme Elizabeth Meek a expliqué qu'elle avait pour mission de représenter les onze ministères qui composent le gouvernement dans leurs relations avec le Grand Londres et qu'il existait neuf bureaux identiques en Angleterre pour chaque zone métropolitaine. Les principaux domaines d'action de ces bureaux concernent la police, l'éducation et la planification. Elle a observé que le rôle du Government Office for London avait été essentiel lorsque Tony Blair était en fonction, compte tenu des rapports distants qu'il entretenait avec Ken Livingstone mais que les rapports étaient aujourd'hui plus directs avec Gordon Brown, ce qui limitait quelque peu le rôle du Government Office, même si le maire de Londres a pour habitude de dire que celui-ci a plus de pouvoir que le Grand Londres. Le maire de Londres ne peut intervenir pour concurrencer un service de l'État déjà existant mais il a toute latitude pour exercer ses compétences et pour intervenir dans des domaines nouveaux ou compléter les politiques en vigueur.

Mme Elizabeth Meek a indiqué que 90 % des ressources du Grand Londres venaient du gouvernement pour un montant de 7 milliards de livres, soit environ 11 milliards d'euros qui servaient à financer les transports, les services de secours, la police et le développement économique. La marge de manœuvre budgétaire du maire est limitée par le fait que les investissements sont engagés sur plusieurs décennies, à l'image du contrat sur trente ans avec le métro de Londres. Dans ce cas précis, la mairie peut compter sur le produit des titres de transport et le versement des entreprises. L'État conserve une capacité d'intervention pour les investissements stratégiques dans le cadre de la planification. C'est ainsi qu'il a obtenu d'inscrire l'extension de l'aéroport d'Heathrow dans le London Plan à laquelle s'opposait pourtant le maire du Grand Londres.

2. Entretien avec M. Michel Salem Sermanet, fonctionnaire détaché au ministère des Collectivités locales

M. Michel Salem Sermanet a expliqué qu'il existait un plan de développement au niveau de chacune des neuf agglomérations (local development framework) qui s'imposait aux documents locaux comme le

London Plan. Le plan régional comporte des objectifs quantitatifs en termes de construction de logements, par exemple 30 000 par an pour Londres, avec une répartition pour chaque borough. Il existe une procédure de dialogue qui permet à chaque partie de faire la preuve de la pertinence de l'objectif adopté. Le plan fixe un minimum de 50 % de logements sociaux sans déterminer pour autant de zonage précis. Il n'existe pas dans le droit britannique l'équivalent des permis de construire français.

Depuis 2007, une loi permet au maire du Grand Londres de se prononcer sur les opérations de construction de logements les plus importantes qui concernent plusieurs boroughs en contournant, au besoin, le refus des autorités locales. Près de 90 % des logements sociaux bénéficient d'un financement d'État qui peut s'élever à 50 % du coût de l'opération. Le London Plan est relativement contraignant puisqu'il précise que 42 % des constructions nouvelles doivent correspondre à des logements familiaux de trois pièces et plus.

3. Entretien avec M. Ian Irving, Director of Policy de London First

M. Ian Irving a expliqué que London First, créé en 1993, était composé de 300 membres parmi lesquels on comptait des hommes d'affaires, des entreprises et des universités qui représentaient collectivement un quart du PIB de Londres. Cette structure a été imaginée pour permettre la définition d'une stratégie pour Londres afin de rendre la ville la plus attractive possible. London First a joué un rôle important pour promouvoir la création de la Greater London Authority (GLA). Il a indiqué que la ville de Londres restait très dépendante de l'État pour ce qui concernait ses finances, compte tenu du fait qu'elle ne disposait pas d'une véritable fiscalité locale. En effet, les anciennes taxes locales sur la propriété et sur l'habitation ont été remises en cause par le gouvernement de Mme Thatcher qui en a fait remonter le produit directement à l'État. M. Ian Irving a déclaré que le Grand Londres pouvait être considéré comme contributeur net, à hauteur de 10 ou 20 milliards de livres, au bénéfice du reste de la Grande-Bretagne.

Interrogé sur la question du périmètre du Grand Londres, M. Ian Irving a expliqué que le débat qui avait eu lieu en 1965 avait abouti à un choix politique, compte tenu du fait que les communes entourant les limites de Londres étaient conservatrices et ne souhaitaient pas être intégrées dans la nouvelle structure. Les frontières du Grand Londres sont aujourd'hui délimitées par l'autoroute M25 qui constitue une rocade à 20 km du centre de la ville. Il a estimé qu'un autre périmètre plus large aurait pu être imaginé, notamment à l'ouest, et que c'était l'efficacité du réseau ferroviaire qui restait déterminante pour établir le périmètre pertinent.

M. Ian Irving a estimé que le principal point fort du Grand Londres tenait dans la masse critique que représentaient le secteur financier et, plus

généralement, le secteur des affaires. Il a observé que la population était très diverse puisque 30 % des habitants n'étaient pas nés en Grande-Bretagne. Il est donc aisé pour les entreprises de trouver des travailleurs qualifiés. Par ailleurs, la création d'un interlocuteur unique pour favoriser les investissements, Think London, a constitué un progrès important. Concernant les faiblesses de l'agglomération, il a évoqué les transports qui étaient vétustes du fait d'un déficit d'investissement au cours des dernières décennies. Il a déploré la saturation de l'aéroport d'Heathrow qui ne comporte que deux pistes. Il a observé qu'il existait aujourd'hui un nouveau projet de ligne transversale baptisée « Crossrail » dont le coût s'élevait à 16 milliards de livres. M. Ian Irving a également regretté que le centre de Londres, défini par la zone 1 des transports, ne bénéficie pas d'une autorité administrative unique, du fait de l'existence de huit boroughs, ce qui était source de complications, notamment pour planifier le développement des transports et la politique du logement.

M. Ian Irving a expliqué qu'un problème récurrent du Grand Londres tenait au taux de chômage qui était plus élevé que dans le reste du pays, du fait du manque de qualification et de motivation d'une partie de la population locale, qui aboutissait à ce que de nombreux emplois étaient occupés par des étrangers, notamment en provenance de l'Union européenne.

Il a estimé qu'un des principaux acquis du Grand Londres était d'avoir permis la planification d'une croissance durable, compte tenu de l'évolution prévisible de l'emploi et de la démographie, et que le succès tenait notamment au fait que le maire partageait l'objectif que Londres devienne une ville globale, attractive pour le milieu des affaires.

4. Entretien avec M. Robert Neill, député conservateur et Shadow Minister de Londres

M. Robert Neill a rappelé que l'organisation de Londres remontait au XIX^e siècle, avec la création du London County Council, qui recouvrait à l'époque l'ensemble du territoire bâti. Puis, en 1964, a été créé le Greater London Council, à l'issue d'un débat disputé tant sur son périmètre que sur ses compétences. Les boroughs disposent en effet de compétences beaucoup plus importantes que les arrondissements parisiens, ce qui fait que la nouvelle structure a créé des interférences et des doublons, d'autant plus que le maire de l'époque, Ken Livingstone, était dans une logique de confrontation avec l'État. M. Robert Neill a regretté que le London County Council ait été supprimé en 1985, alors que sa réforme aurait été préférable.

Aujourd'hui, le parti conservateur accepte le Grand Londres tel qu'il a été rétabli par le gouvernement de Tony Blair, même s'il souhaite que des évolutions interviennent, tant en termes de compétences exercées que de modalités de fonctionnement. Le parti conservateur propose en particulier que le rôle des boroughs soit renforcé dans la mise en œuvre des politiques et que

la mission de la Greater London Authority soit recentrée sur les politiques qui doivent être exercées à son niveau comme la police, les transports, le développement économique, la formation, les services de secours et les infrastructures. En matière de gouvernance, il souhaite que les pouvoirs de l'Assemblée soient renforcés afin qu'elle puisse modifier, à la majorité simple et dans le détail, le budget. Il a indiqué que les vingt-cinq membres de l'Assemblée étaient élus selon deux modalités différentes, quatorze étant élus au scrutin direct dans des circonscriptions, et onze à la proportionnelle. Il a expliqué que l'Assemblée comportait neuf conservateurs, sept travaillistes, cinq libéraux, deux verts et deux nationalistes. M. Robert Neill a considéré que le nombre de membres de l'Assemblée pourrait être augmenté et s'est prononcé en faveur de la suppression des quatre agences qui sont chargées respectivement de la police, des services de secours, des transports et du développement économique, afin que leurs compétences soient directement exercées par la Greater London Authority. Il a indiqué qu'il souhaitait également que le Grand Londres bénéficie d'une plus grande autonomie fiscale, sans augmenter pour autant le montant des prélèvements.

Interrogé sur les forces et les faiblesses du Grand Londres, M. Robert Neill a observé que la puissance financière de la métropole lui apportait des moyens pour se développer et qu'il restait encore beaucoup à faire, notamment en termes d'infrastructures de transports et d'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre locale. Il a reconnu que Ken Livingstone avait été actif pour défendre Londres auprès du gouvernement et à l'international et que la création du Grand Londres avait permis de répondre aux défis stratégiques. Il a, en revanche, regretté l'inefficience dans la réalisation des projets qui, trop souvent, reposaient sur l'appel à subventions et a déploré les erreurs de jugement dans la gestion de l'équipe municipale sortante, qui aboutissaient à privilégier des choix coûteux et pas toujours efficaces. Il a reproché également au maire de privilégier la zone centrale de Londres par rapport aux banlieues.

5. Rencontre avec M. Tony Travers, professeur à la London School of Economics, et M. Adam Marshall, directeur des Etudes du Centre for Cities, à l'invitation de M. l'Ambassadeur de France au Royaume-Uni

A l'occasion d'une rencontre de travail organisée par M. Gourdault-Montagne, Ambassadeur de France auprès du Royaume-Uni, M. Philippe Dallier, rapporteur, a expliqué que l'objectif de la création du Grand Paris était de clarifier les responsabilités des élus locaux aux yeux des citoyens et d'apporter des réponses au problème des banlieues en permettant notamment une meilleure péréquation. Mme Nicole Bricq, sénateur, a fait part de son souci que la réflexion engagée n'ait pas pour conséquence d'isoler les territoires situés à la périphérie de l'Île-de-France. Elle a constaté que la question de la péréquation se posait également à Londres et que les

compétences du Grand Londres étaient en France exercées par la région. Elle a observé que les problèmes rencontrés en matière de transports et de formation se posaient dans les deux capitales en dépit des différences institutionnelles.

M. Tony Travers a expliqué que la péréquation entre les communes était réalisée au moyen des dotations budgétaires qui étaient négociées chaque année entre l'État et les collectivités territoriales. Il a indiqué que le système anglais était particulièrement efficace pour attribuer plus de ressources aux communes de l'est de la cité, compte tenu du fait que le produit des impôts payés par les entreprises du Grand Londres était collecté puis redistribué par l'État. M. Adam Marshall a évoqué le fait que les besoins des collectivités pouvaient être mesurés à travers 198 indicateurs de performance.

M. Philippe Dallier a considéré que, pour ce qui concernait le Grand Paris, l'effort de péréquation pouvait être obtenu par la mise en commun de certaines ressources budgétaires.

M. Adam Marshall a indiqué qu'il existait aujourd'hui une proposition ayant pour objet d'étendre à Manchester et à Birmingham le modèle londonien mais que cette idée rencontrait une vive opposition sur le plan local.

Interrogé sur l'évolution des impôts consécutive à la création du Grand Londres, M. Tony Travers a considéré qu'il y avait un consensus en Grande-Bretagne sur un refus de toute hausse des impôts.

Concernant la perception que pouvaient avoir les Londoniens de leurs institutions locales, M. Adam Marshall a expliqué que le projet était aujourd'hui considéré comme un succès depuis que les habitants ont pu bien identifier les responsabilités du maire, notamment en termes de développement des transports et, plus récemment, de construction de logements. En matière de police, le budget est fixé par la ville mais la nomination du chef de la police reste une compétence de l'État.

M. Tony Travers a observé que la ville de Londres se différenciait de Paris par le fait qu'elle comportait des quartiers socialement moins homogènes du fait de la cohabitation d'habitants riches et pauvres dans des espaces très proches.

6. Entretien avec M. Tony Medawar, Director of Policy and Strategy à la London Development Agency (LDA)

M. Tony Medawar a expliqué que la London Development Agency avait été créée en 2000, à l'issue de la mise en place des nouvelles institutions du Grand Londres composées de la Greater London Authority et de l'Assemblée de Londres (London Assembly). Le rôle de la GLA consiste à promouvoir le développement économique et social et à améliorer l'environnement. L'Assemblée de Londres a pour mission d'assurer l'équilibre avec les pouvoirs du maire et de contrôler les décisions de ce dernier. Elle a

compétence pour contrôler l'utilisation des 9 milliards de livres qui constituent le budget et peut amender ce dernier à la majorité des deux tiers. M. Tony Medawar a estimé que le maire de Londres avait davantage de pouvoirs que le Premier ministre dans certains cas et moins que le maire de Paris dans d'autres.

Plus précisément, la mission première du maire de Londres consiste à déterminer la stratégie et les plans de développement de la ville. Il est chargé de proposer son budget à l'Assemblée et coordonne la mise en œuvre des stratégies. Il a compétence pour nommer les responsables des entités qu'il contrôle et est considéré comme le porte-parole de Londres. Les stratégies établies par le maire concernent de nombreuses thématiques comme les transports, le développement économique, le développement spatial, la biodiversité, la gestion des déchets, la qualité de l'air, la lutte contre le bruit, la culture, les changements climatiques, la politique de l'eau, les qualifications des adultes, la prise en charge des personnes âgées, la protection de l'enfance, la politique énergétique, l'alimentation, la lutte contre les méfaits causés par la consommation de drogue et d'alcool, la lutte contre l'exclusion et les violences domestiques ainsi que l'attractivité. Le maire n'est pas nécessairement compétent pour chacune de ces thématiques mais il bénéficie d'une capacité d'influence qui lui permet de mener des consultations très larges et de favoriser des actions concertées.

La London Development Agency (LDA) et London Transport, l'agence responsable des transports urbains, rendent compte directement au maire, contrairement aux deux autres agences dont il a la responsabilité, la London Fire and Emergency Planning Authority et la Metropolitan Police Authority dont il détermine le budget et pour lesquelles il nomme certains des administrateurs.

M. Tony Medawar a expliqué que la mission de la LDA consistait à s'assurer que la ville de Londres conserve un statut de niveau mondial qui lui permette de tenir son rang face aux trois autres concurrentes qu'étaient Paris, New York et Tokyo. Elle agit dans quatre directions afin de développer les investissements dans les infrastructures, notamment dans la basse vallée de la Lea et la zone de Thames Gateway, d'aider les habitants à accéder à l'emploi et à améliorer leurs compétences, d'encourager le développement économique à travers des actions en faveur de la création d'entreprises et de la compétitivité et enfin de promouvoir la ville de Londres, notamment par des actions de marketing. La LDA a reçu également mission d'établir des indicateurs de performance et de veiller à ce que les politiques mises en place respectent le principe d'égalité et s'inscrivent dans une perspective de développement durable. Son budget est relativement limité puisqu'il s'élève à 500 millions d'euros, ce qui nécessite d'utiliser le levier de l'influence. Afin d'évaluer sa propre action, la LDA rend publics, tous les six mois, treize indicateurs de performance concernant ses quatre grandes missions afin de déterminer si la situation de chacune de ses politiques est satisfaisante, perfectible ou défavorable. Afin d'atteindre ses objectifs, la LDA a établi son

propre plan qui détermine sa stratégie d'investissement, les moyens d'utiliser au mieux son budget limité et les critères d'évaluation de son action.

Evoquant le premier objectif relatif au développement des infrastructures, M. Tony Medawar a indiqué qu'une enveloppe de 70 millions de livres y était consacrée dans le budget 2008-2009 (en plus des 105 millions de livres dévolus spécifiquement aux Jeux Olympiques). Les actions menées ont pour but de favoriser les partenariats entre le plus grand nombre d'acteurs, de faciliter le développement des infrastructures par la réhabilitation et la création de nouveaux espaces de développement économique, de réduire les émissions de carbone et de faciliter les flux de circulation, de coordonner les stratégies de développement économique, de logement et de transport, de mettre en évidence les écarts de développement entre les différentes zones, de préparer la reconversion des installations des Jeux Olympiques, d'améliorer la gestion de l'eau et des déchets et d'assurer que les Londoniens pouvaient avoir accès à des produits alimentaires de qualité originaires de la région.

S'agissant du deuxième objectif relatif à la prise en compte des besoins des habitants, M. Tony Medawar a expliqué que 75 millions de livres étaient consacrés à des actions ayant pour objet de coordonner les initiatives de lutte contre le chômage, de développer des programmes en faveur des jeunes, d'assurer l'avenir des différentes communautés présentes à Londres, d'investir dans les actions favorisant l'acquisition de la langue et les capacités d'expression et de calcul, de vérifier l'adéquation entre la politique régionale de formation et les besoins locaux.

Concernant le troisième objectif, M. Tony Medawar a précisé que 85 millions de livres étaient consacrés, dans le budget 2008-2009, aux entreprises afin d'assurer la pérennité des jeunes entreprises, d'établir un programme en faveur de l'innovation, de permettre que les Jeux Olympiques de 2012 soient bénéfiques au développement économique de Londres, de mobiliser les grandes entreprises dans la mise en œuvre de la stratégie de développement économique de la municipalité, d'encourager les processus de fertilisation croisée entre les entreprises et de permettre aux entreprises de disposer de l'information nécessaire pour se développer à l'exportation.

M. Tony Medawar a, par ailleurs, indiqué que 40 millions de livres étaient mobilisés afin de mener des actions de promotion de Londres à travers des campagnes visant à faire connaître la marque « Londres », de promouvoir la ville sur les marchés émergents, notamment en Chine et en Inde, de maximiser les retombées des Jeux Olympiques de 2012, de faire connaître la politique de la ville en matière de réduction des émissions carboniques et d'accroître les standards de qualité des conditions d'accueil des visiteurs à Londres.

7. Entretien avec M. Brian Coleman, Vice-Président de la Greater London Assembly

M. Brian Coleman a tout d'abord rappelé que les frontières du Grand Londres avaient été fixées en 1964, sur des critères uniquement politiques. Il a indiqué que le Greater London Council comportait alors 92 membres, tandis que la Greater London Authority n'en comprend que 25. Concernant les pouvoirs de cette dernière, il a précisé qu'il s'agissait de compétences précédemment détenues par l'État et non d'attributions qui lui auraient été accordées au détriment des boroughs. Il a déclaré que les habitants de la périphérie du Grand Londres préféreraient aujourd'hui redevenir membres de leurs comtés originels qui disposaient tous d'une forte identité, à l'image du Middlesex qui a été scindé. Il a observé que les habitants de ces franges ne s'étaient jamais considérés comme « Londoniens » et qu'ils s'exprimaient toujours en disant qu'ils « allaient à Londres », alors même que leurs communes se situent dans le périmètre du Grand Londres. En fait, ces habitants travaillent à Londres mais vivent uniquement dans leur ville. C'est le cas, en particulier, des couples qui sont obligés de quitter le centre-ville dès qu'ils ont des enfants afin de pouvoir bénéficier d'espace, de verdure et de meilleures écoles.

M. Brian Coleman a expliqué que l'Assemblée du Grand Londres était aujourd'hui contrôlée par une coalition composée des conservateurs et des libéraux. Il a défendu le principe de l'élection de ses membres au scrutin majoritaire en rappelant que onze d'entre eux étaient aujourd'hui désignés à la proportionnelle. Il a indiqué que les questions des transports, de la sécurité et de la personnalité des candidats constituaient les grands sujets de la campagne municipale en cours. Il a enfin regretté la faiblesse des pouvoirs de l'Assemblée en remarquant que celle-ci avait adopté plusieurs motions demandant le remplacement du chef de la police qui était restées sans effet.

8. Entretien avec M. Dominic Hurley, chargé des relations internationales, et M. John Lett, chargé de la planification stratégique à la Greater London Authority (GLA)

M. Dominique Hurley a expliqué que le maire de Londres était la deuxième personnalité européenne élue au suffrage direct par le plus de citoyens, derrière le Président de la République française. Il a indiqué qu'il y avait aussi un maire adjoint de Londres, qui était choisi parmi les membres de l'Assemblée de Londres. Il a rappelé que la GLA, instituée en mai 2000, était dotée d'un budget de 9 milliards de livres permettant de financer les quatre agences sous sa responsabilité (London Development Agency, Transport for London, Metropolitan Police Authority et London Fire and Emergency Planning Authority) et qu'elle employait 650 personnes.

M. Dominique Hurley a observé que l'État conservait un certain nombre de compétences à Londres, parmi lesquelles une capacité d'action concernant les infrastructures, les qualifications professionnelles, l'économie, l'éducation, la santé, les affaires sociales et la sécurité. Le rôle du maire consiste à représenter et à promouvoir la ville de Londres et à être le porte-parole des Londoniens. Il a pour mission de développer des stratégies concernant le développement urbain, les transports, le développement économique, la qualité de l'air, la gestion des déchets, la lutte contre le bruit, la préservation de la diversité et la culture. Il revient également au Grand Londres de prévoir l'évolution de la métropole afin de pouvoir adapter les besoins. C'est ainsi que les politiques mises en œuvre ont retenu l'hypothèse d'une augmentation de la population de 800 000 habitants d'ici 2016, ce qui portera la population londonienne à 8,1 millions d'habitants et occasionnera une augmentation de 640 000 emplois.

M. John Lett a expliqué que le London Plan était à la fois un document d'ordre technique, juridique et politique, qui traitait aussi bien les questions relatives à l'économie, à l'inclusion sociale et à l'environnement. D'ici vingt ans, la ville de Londres devrait connaître une croissance de 1,1 million d'habitants, ce qui correspond à la population d'une ville comme Dublin. Les études ont montré que de nombreux départs de familles et de personnes âgées allaient se produire en direction du sud-est, tandis que le flux de nouveaux arrivants en provenance du reste de la Grande-Bretagne et de l'étranger allait se poursuivre. Considérant que cette évolution allait se traduire dans le périmètre du Grand Londres par une augmentation des naissances et une baisse des décès, il a estimé que la population londonienne allait connaître un rajeunissement et que la ville avait maintenant vocation à se développer à l'est à partir de Thames Gateway, ce qui nécessitait la construction de logements supplémentaires à hauteur de 35 400 logements par an, alors que seules 31 000 mises en chantier étaient aujourd'hui réalisées chaque année. Il a précisé que la moitié de ces nouveaux logements devaient être accessibles au plus grand nombre, dont 70 % seraient constitués de logements sociaux. Il a, par ailleurs, observé que l'agglomération londonienne connaîtrait une hausse du nombre d'emplois de 969 000 entre 2003 et 2026, parmi lesquels 550 000 concerneraient le secteur financier au sens large. M. John Lett a observé que cette croissance de l'agglomération devait être durable et que, sans l'organisation des Jeux Olympiques de 2012, il n'aurait pas été possible de mobiliser autant d'investissements dans la basse vallée de la Lea. Il a, par ailleurs, indiqué qu'un des objectifs était d'augmenter fortement la densité de l'occupation des sols, notamment à travers la construction de grandes tours.

9. Entretien avec M. Merrick Cockell, Leader du borough de Kensington et Chelsea et Président de London Councils

M. Merrick Cockell a expliqué que les boroughs continuaient à dispenser la plupart des services au niveau local en matière d'éducation, de logement, d'affaires sociales et d'environnement, de planification locale et de loisirs. Ils consacrent 13,3 milliards de livres par an qui se répartissent à hauteur de 7,9 milliards de livres pour la politique en faveur des familles et de l'enfance et 2,3 milliards de livres pour les services sociaux aux adultes. Il a indiqué qu'en 2000, alors que la GLA venait d'être créée, les boroughs se sont rapprochés pour créer l'association London Councils afin de défendre leurs intérêts et d'organiser des politiques communes. London Councils représente les 32 boroughs londoniens, la City of London ainsi que la Metropolitan Police Authority et la London Fire and Emergency Planning Authority. L'association ne reçoit pas de crédits du gouvernement central mais dispose d'un budget annuel de 339 millions de livres, dont 266 millions sont constitués par les contributions des boroughs. La plus grande partie de ce budget est consacrée aux transports. L'association représente les boroughs en tant qu'organisation d'employeurs. Elle accorde des subventions, à hauteur de 26,4 millions de livres par an, aux organisations de bénévoles qui exercent sur plusieurs boroughs et est également responsable de la politique des transports, et en particulier de la gestion du stationnement sur la voie publique. Elle se considère comme une organisation pluraliste, qui souhaite défendre les intérêts de Londres sans considérations partisanses.

M. Merrick Cockell a indiqué, par ailleurs, que les boroughs avaient également décidé ces dernières années de financer des emplois d'auxiliaires de police (Police Community Support Officers) qui sont placés sous la responsabilité de la Metropolitan Police of Authority mais dont l'emploi est négocié avec le borough. C'est ainsi que le borough de Kensington et Chelsea prend en charge la moitié du coût des 130 personnels qui ont été recrutés pour exercer sur le territoire du borough.

M. Merrick Cockell a souhaité que le maire de Londres accepte de travailler davantage avec London Councils et les boroughs, ce qui n'était pas le cas aujourd'hui.

10. Entretien avec M. Ian Blair, directeur de la Metropolitan Police

M. Ian Blair a tout d'abord indiqué que les compétences de la police métropolitaine relevaient à la fois de la police nationale et de la police locale et que ses activités concernaient tant la protection des personnes que la lutte anti-terrorisme. Il a expliqué que le chef de la police, jusqu'en 2000, était seulement responsable devant le ministre mais qu'aujourd'hui un conseil comportant 23 membres, choisis pour partie parmi les membres de l'Assemblée de Londres et pour partie parmi des personnalités indépendantes,

était chargé de superviser son action. Il a rappelé que le budget de la police était accordé par la ville.

M. Ian Blair a estimé que le système mis en place n'était sans doute pas le plus cohérent compte tenu du fait que le chef de la police était chargé de mettre en œuvre un budget très important sans véritablement relever de l'autorité qui lui accordait ce budget.

Il a expliqué que le choix des priorités d'action de la MPA était déterminé à l'issue d'un dialogue étroit avec les autorités locales dans le cadre des 32 commissariats (borough unit) qui couvrent l'étendue du Grand Londres et au moyen de l'application de formules mathématiques complexes permettant d'affecter les personnels sur le terrain. Il a indiqué que la police londonienne était organisée autour de quatre départements ayant pour mission l'action territoriale, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la criminalité et les opérations particulières (central operations) relatives notamment à la lutte anti-émeute, à la gestion des hélicoptères et de la brigade fluviale.

M. Ian Blair a déclaré que le gouvernement avait fixé à la police des objectifs de recrutement multiethniques afin de permettre aux Londoniens de se reconnaître dans leur police. Les recrutements se font en ligne, en fonction des compétences, et donnent lieu à des entretiens. Il a estimé que l'existence d'une force de police unique pour l'ensemble de Londres était très positive, d'autant plus que le maire était traditionnellement accusé de ne s'occuper que de la zone centrale. Interrogé sur les auxiliaires de police pris en charge financièrement par les boroughs, il a confirmé qu'ils dépendaient pour leur action des communautés locales, c'est-à-dire des organisations de voisinage, et qu'ils étaient très utiles pour mener un travail de sécurisation dans le long terme afin de priver les criminels des ressources que leur offre leur terrain d'action. Il a rappelé que ces auxiliaires connaissaient très bien les habitants des quartiers où ils étaient amenés à intervenir.

M. Ian Blair a expliqué que le maire de Londres était compétent pour déterminer le budget de tous les organismes dont il assurait le contrôle et a observé qu'à cet égard le budget de la police était le plus important de l'ensemble des agences dont le maire avait la responsabilité si l'on tenait compte du fait que le budget de Transport for London comportait pour une part importante les recettes relatives aux titres de transport.

Interrogé sur les réseaux de caméras de surveillance, il a indiqué que les autorités locales étaient compétentes pour récupérer les images et les transmettre pour autant que de besoin à la police.

M. Ian Blair a déclaré que dans l'organisation actuelle, les responsables politiques n'avaient pas la possibilité d'intervenir dans les décisions concernant les enquêtes et le choix des poursuites. Il a néanmoins considéré que la police était de plus en plus un enjeu politique.

B. DÉPLACEMENT À BERLIN LES 13 ET 14 FÉVRIER 2008¹

Lors de son déplacement à Berlin les 13 et 14 février 2008, la délégation a rencontré les personnalités suivantes :

- M. Heinz Buschkowsky, maire de Berlin-Neuköln,
- Mme Hella Dunger-Löper, secrétaire d'État en charge de la Construction et du Logement au ministère du Développement urbain de Berlin,
- M. Klaus Feiler, directeur en charge du budget et M. Wilhelm Hennig, directeur en charge de la fiscalité au ministère des Finances du Land de Berlin,
- M. Dieter Glietsch, Président de la Police de Berlin,
- Mme Monika Grütters, députée CDU,
- M. René Gurka, directeur de Berlin Partner GmbH (agence chargée de la promotion économique de la ville),
- Mme Renate Künast, députée, Présidente du groupe parlementaire des Verts,
- M. Markus Löhning, député FDP, porte-parole pour les affaires européennes,
- Mme Gesine Lötsch, députée, Vice-Présidente du groupe parlementaire « Die Linke », porte-parole pour les questions budgétaires,
- Mme Petra Merkel, députée SPD,
- M. Michael Müller, Président du groupe parlementaire SPD à la Chambre des députés de Berlin, et M. Christian Gaebler, Secrétaire général du groupe parlementaire SPD et porte-parole pour les questions de transports,
- M. Udo Rienaß, directeur des affaires générales au ministère de l'Intérieur du Land de Berlin (Leiter der Abteilung Zentraler Service),
- M. André Schmitz, secrétaire d'État à la Culture au Sénat de Berlin,
- Mme Gabrielle Schöttler, maire de Treptow-Köpenick,
- M. Franz Schulz, maire de Kreuzberg.

¹ La synthèse des enseignements du déplacement à Berlin est présentée dans la partie V. B du présent rapport.

VI. ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE DU SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES N° LC 183 (FÉVRIER 2008) : LE STATUT DES CAPITALES

Les réflexions actuelles sur la création d'un Grand Paris, entité dotée de compétences propres lui permettant de gérer les problèmes communs à la capitale et aux communes qui composent la banlieue, conduisent à s'interroger sur l'organisation des agglomérations formées par les principales capitales européennes et leur périphérie.

Les quatre métropoles européennes les plus importantes, Londres, Madrid, Berlin et Rome, ont été retenues, de même que Lisbonne.

Pour ces cinq capitales, les points suivants ont été analysés :

- **l'organisation institutionnelle de la métropole ;**
- **les compétences** des différentes collectivités dont le territoire est inclus dans l'aire métropolitaine ;
- les **organes** qui administrent ces collectivités ;
- **le budget** de ces collectivités ;
- **les relations** de la métropole avec, d'une part, les **communes voisines** et, d'autre part, **l'État**.

Cet examen fait apparaître :

- **l'existence, dans toutes les capitales étudiées sauf Rome, d'une structure qui gère tout ou partie des problèmes communs aux diverses villes de l'agglomération ;**
- **la présence, dans toutes les capitales, de collectivités de niveau infracommunal dotées d'une forte identité et administrées par des organes en général élus au suffrage universel ;**
- **une tendance au renforcement et à la personnalisation de l'exécutif de la ville-centre.**

A. SAUF À ROME, IL EXISTE UNE STRUCTURE QUI GÈRE CERTAINS DES PROBLÈMES COMMUNS AUX DIVERSES VILLES DE L'AGGLOMÉRATION

1. Les agglomérations de Berlin, Lisbonne, Londres et Madrid sont dotées d'une structure métropolitaine

Il s'agit d'une collectivité de droit commun à Berlin et à Madrid : le Land, c'est-à-dire un État fédéré, dans le premier cas et la communauté autonome dans le second. En revanche, à Londres et à Lisbonne, une collectivité spécifique a été mise en place.

- Le Land de Berlin et la communauté autonome de Madrid

Le Land de Berlin se confond avec la commune. Il exerce, au même titre que les autres Länder, **toutes les compétences qui ne sont pas réservées à l'État fédéral**, de sorte que les transports, le développement économique, l'environnement et l'urbanisme font partie de ses attributions. Conformément à la constitution du Land de Berlin, toutes les compétences de Berlin, qu'elles soient étatiques ou municipales, sont exercées par les mêmes organes : un Parlement élu au suffrage universel et un gouvernement de neuf membres, dont le chef est choisi par le Parlement du Land en son sein.

L'agglomération de Berlin s'étend au-delà des limites du Land : la banlieue fait partie du **Land de Brandebourg**, dans lequel la ville est enclavée. Les deux Länder forment un espace économique commun. Comme leur fusion a été rejetée par référendum en 1996, ils ont multiplié les programmes et les structures de coopération.

Le cas de Madrid peut être rapproché de celui de Berlin : la communauté autonome, comparable à un État fédéré, exerce en effet une compétence exclusive dans de nombreuses matières, parmi lesquelles l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement, ainsi que les transports à l'intérieur de son propre territoire. Toutefois, à la différence de Berlin, la commune de Madrid n'occupe qu'une partie du territoire de la communauté autonome. De plus, les deux entités disposent d'organes séparés.

- Le Grand Londres et la Grande aire métropolitaine de Lisbonne

Depuis 2000, l'agglomération londonienne constitue **une collectivité sui generis** qui a pour mission principale le développement économique et social ainsi que l'amélioration de l'environnement. Un maire, élu pour quatre ans au suffrage universel, et une assemblée, également élue au suffrage universel pour quatre ans, dirigent l'agglomération.

Le Grand Londres dispose de services administratifs réduits et **exerce ses compétences par l'intermédiaire d'agences**, dont les principales sont l'Autorité londonienne pour les transports, responsable des transports urbains collectifs ainsi que des taxis et des grands axes de circulation, l'Agence pour le développement de Londres, chargée de promouvoir l'activité économique, l'Autorité de police métropolitaine et l'Autorité pour les services d'incendie et de secours.

De la même façon, dans l'agglomération de Lisbonne, une structure intercommunale, la **Grande aire métropolitaine de Lisbonne**, est responsable de la **coordination des investissements et des services d'intérêt supracommunal**, en particulier dans les domaines des transports collectifs, de l'assainissement et de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la sécurité et de la protection civile. La Grande aire métropolitaine de Lisbonne englobe la capitale et dix-sept autres communes, mais elle constitue une instance faible : ses organes ne sont pas élus au suffrage universel, mais sont composés de représentants des communes

concernées, et son budget est limité. Il représente à peine 0,5 % de celui de la commune de Lisbonne.

a) Aucune structure spécifique ne gère les problèmes communs aux diverses communes composant l'agglomération romaine

En effet, le code italien des collectivités locales prévoit la possibilité de mettre en place dans les neuf principales agglomérations, parmi lesquelles celle de Rome, des « aires métropolitaines », où l'administration locale est partagée non pas entre la province et les communes, mais entre la « ville métropolitaine » et les autres communes, la première assumant à la fois les compétences de la province et les compétences municipales à caractère supracommunal. Toutefois, cette disposition, qui vise à prendre en compte les besoins particuliers des agglomérations et qui a fait l'objet d'une traduction dans la Constitution, n'a pas été appliquée.

L'absence de structure administrative métropolitaine est durement ressentie. **En avril 2007, le gouvernement avait donc présenté au Parlement un projet de loi portant code des collectivités territoriales, qui prévoyait notamment la création des aires et des villes métropolitaines.** La ville de Rome faisait partie des neuf villes appelées à devenir villes métropolitaines, la décision finale d'instituer ces collectivités revenant à la population concernée, par voie de référendum.

b) L'existence de collectivités de niveau infracommunal dotées d'une forte identité et administrées par des organes en général élus au suffrage universel

La ville de **Berlin** est divisée en **douze arrondissements**, qui prennent en charge toutes les questions qui ne concernent pas le Land dans son ensemble. Les arrondissements sont administrés par des assemblées élues pour cinq ans au suffrage universel, lesquelles élisent des exécutifs. Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre d'une assemblée d'arrondissement et celles de membre du Parlement du Land.

Lisbonne est, comme toutes les communes portugaises, divisée en **paroisses**. Collectivités territoriales de niveau infracommunal, les paroisses sont dirigées par des assemblées élues au suffrage universel pour quatre ans. Chacune de ces assemblées élit parmi ses membres un conseil exécutif. À Lisbonne, il y a 53 paroisses. Les Présidents des exécutifs des paroisses sont membres de droit de l'assemblée municipale, mais ils y sont minoritaires.

La ville de Londres n'existe pas en tant que personne morale. En revanche, il existe 33 collectivités de niveau inférieur - 32 districts et la Cité de Londres -, qui sont responsables de la gestion de nombreux services de proximité. Douze de ces districts ainsi que la Cité de Londres correspondent à la ville, et les vingt autres à la banlieue la plus proche. De même que tous les autres districts anglais, les districts londoniens sont administrés par des conseils élus tous les quatre ans au suffrage universel.

Comme toutes les communes de plus de 100 000 habitants, la ville de **Rome** est subdivisée en entités infracommunales. À Rome, celles-ci s'appellent « *municipi* ». Il y a **19 *municipi***, qui sont administrés par une assemblée, un exécutif et un Président. Les membres de l'assemblée et le Président sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct, tandis que les membres des exécutifs sont désignés par le Président, pas nécessairement au sein de l'assemblée. Le mandat de conseiller d'un *municipio* est incompatible avec celui de conseiller municipal.

En revanche, les **21 districts** qui composent **Madrid** ne sont pas dotés d'organes spécifiques élus au suffrage universel direct. Ces districts sont administrés par des assemblées mixtes qui réunissent des membres du conseil municipal ainsi que des citoyens non élus. Ils sont présidés par un conseiller municipal désigné par le maire.

c) La tendance au renforcement et à la personnalisation de l'exécutif de la capitale

L'exemple le plus manifeste est celui du Grand Londres, doté depuis 2000 d'un maire élu au suffrage universel, cette institution ayant par ailleurs constitué une innovation importante car les collectivités anglaises étaient traditionnellement administrées par des assemblées élues, mais n'avaient pas d'organe exécutif séparé. **Le maire de Londres dispose d'importants pouvoirs, en particulier de nomination**, puisque c'est lui qui désigne tous les membres du conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports, qu'il préside actuellement. C'est également lui qui élabore la politique du Grand Londres, le rôle de l'assemblée consistant essentiellement à contrôler l'action du maire.

Si les autres maires n'occupent pas une position aussi forte, on peut cependant souligner une tendance au renforcement et à la personnalisation de l'exécutif des capitales.

Ainsi, **Rome dispose depuis 1993**, au même titre que les toutes les communes italiennes de plus de 15 000 habitants, **d'un maire élu au suffrage universel direct**.

De même, **le maire de Berlin a vu ses pouvoirs renforcés en 2006**. Le maire de Berlin est le Premier ministre du Land. Il n'est pas élu par la population, mais par le Parlement du Land. Depuis 2006, c'est lui qui désigne et démet les membres du gouvernement du Land, alors que ces derniers étaient auparavant élus par le Parlement sur sa proposition. De plus, seule l'assemblée pouvait mettre fin à leurs fonctions.

La ville de **Madrid** est également dotée d'un **exécutif renforcé depuis la réforme de 2003 du statut des grandes villes** : cet exécutif exerce toutes les compétences qui ne sont pas précisément attribuées à d'autres organes.

Au Portugal, une réforme des élections locales, applicables à toutes les communes, est actuellement en cours d'examen par le Parlement. Elle vise à personnaliser l'élection du maire et à renforcer l'exécutif municipal.

B. BERLIN

Berlin, qui est redevenue capitale de l'Allemagne en 1990, est à la fois une ville et un Land.

La ville de Berlin réunit 80 % de la population de la métropole berlinoise, mais **sa banlieue fait partie du Land de Brandebourg**, dans lequel Berlin est enclavée. La nécessité de renforcer la collaboration entre les deux Länder est apparue dès la réunification (1(*)). L'échec du projet de fusion des deux Länder en 1996 a entraîné la multiplication des programmes et des structures de coopération.

1. Le statut juridique

L'agglomération berlinoise, riche de quelque 4,5 millions d'habitants, ne constitue pas une entité spécifique. Elle se compose, d'une part, de la ville de Berlin et, d'autre part, de la banlieue.

La ville de Berlin s'étend sur 892 km² et compte environ 3,5 millions d'habitants. Elle est divisée en **douze arrondissements**, qui possèdent une identité forte, mais sans disposer de la personnalité morale (2(*)). Depuis la réforme de 2001, qui a fait passer le nombre des arrondissements de 23 à 12, la population moyenne de chaque arrondissement, assez homogène, est d'environ 300 000 habitants.

Berlin est, au même titre que Hambourg et Brême (3(*)), **à la fois une ville et un Land**. Elle exerce donc les compétences **d'une commune et celles d'un Land**. En tant que tel, Berlin dispose des mêmes institutions qu'un État, le fonctionnement de celles-ci étant régi par une Constitution.

Selon cette Constitution, **toutes les compétences dévolues à Berlin, qu'elles soient étatiques ou municipales, sont exercées par le Parlement et le gouvernement du Land, ainsi que par les organes des arrondissements.**

La périphérie de l'agglomération est située en dehors du Land de Berlin. Elle **appartient à diverses communes du Land de Brandebourg**. Ce dernier, encore très rural, rassemble 2,6 millions d'habitants répartis sur 30 000 km² et dans 1 300 communes, dont quelque 200 se trouvent dans l'aire d'attraction de Berlin. La capitale du Brandebourg, Postdam, compte 130 000 habitants.

2. Les compétences

Comme les autres Länder, la ville de Berlin est compétente dans tous les domaines qui ne sont pas réservés à l'État fédéral (c'est-à-dire essentiellement la défense nationale, la politique étrangère, le droit de la nationalité et de l'immigration, l'administration de la justice, le droit civil et pénal, le droit du travail et de la protection sociale). La ville de Berlin est donc notamment responsable de la police, de l'éducation, de l'aide sociale, de la culture, des transports, de la promotion économique, de l'environnement, de l'urbanisme et de la planification.

En vertu du principe de **libre administration des collectivités locales**, la commune de Berlin s'occupe de toutes les questions intéressant la collectivité, en particulier l'urbanisme, la politique sociale et la fourniture de différents services (eau, énergie, enlèvement des déchets, etc.).

Conformément au principe de subsidiarité et à la constitution du Land, la ville de Berlin prend en charge les questions qui concernent le Land dans son ensemble, tandis que les arrondissements exercent les autres compétences. Dépourvus de la personnalité morale, les arrondissements ne disposent toutefois d'aucun pouvoir réglementaire et ne lèvent pas l'impôt.

En **1994**, puis encore plus nettement après la révision de la Constitution du Land de **1998**, **les arrondissements ont vu leurs pouvoirs étendus.** L'élaboration des plans d'urbanisme, l'établissement de leur budget, la gestion de leur personnel ainsi que des services sociaux et sanitaires, l'entretien des espaces verts, de la voirie et des aires de jeu, la sécurité des produits alimentaires font partie de leurs principales compétences.

Cependant, en pratique, **la délimitation des attributions entre la ville de Berlin et les arrondissements est peu claire**, et cette situation est critiquée aussi bien par ceux qui souhaitent un renforcement du pouvoir central que par ceux qui plaident pour une plus grande autonomie des arrondissements.

a) Les organes de direction

Les compétences de la commune et du Land sont exercées par les mêmes organes. Par ailleurs, les arrondissements disposent de leurs propres organes, élus séparément.

(1) La ville

Berlin est dirigée par un **gouvernement de neuf membres**, dont le chef est choisi par le **Parlement** du Land en son sein. Le Parlement est lui-même élu pour cinq ans au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle.

Le Parlement compte au moins 130 membres (4(*)). Il exerce le pouvoir législatif, vote le budget et contrôle le gouvernement.

À l'issue des élections du 17 septembre 2006, la composition du Parlement est la suivante : le SPD détient 53 sièges, la CDU 37, *die Linke* 23, les écologistes 23 et les libéraux du FDP 13.

Alors que dans les autres Länder le gouvernement est dirigé par un Premier ministre souvent appelé « ministre-Président », à Berlin, le gouvernement, dénommé « Sénat », est dirigé par un maire (*der regierende Bürgermeister*). Ce dernier est élu par le Parlement à la majorité des suffrages exprimés. Il est responsable devant le Parlement, qui peut le démettre par un vote à la majorité. Le maire actuel, Klaus Wowereit, appartient au SPD. Il est à la tête de la ville depuis 2001.

Les autres membres du gouvernement, les huit sénateurs (5(*)), sont choisis par le maire qui définit le champ de compétences de chacun d'eux et qui désigne deux vice-maires parmi eux. Les sénateurs ne sont pas nécessairement choisis parmi les membres du Parlement. Actuellement, cinq des huit sénateurs appartiennent au SPD et les trois autres à *die Linke*.

C'est seulement depuis le début de la législature en cours, c'est-à-dire depuis octobre 2006, que le maire désigne les sénateurs, conformément aux dispositions résultant de la révision constitutionnelle de mai 2006. Auparavant, les huit sénateurs étaient élus par l'assemblée sur proposition du maire, et seule l'assemblée pouvait décider de mettre fin à leurs fonctions. De plus, l'assemblée accordait sa confiance au gouvernement dans son ensemble, et non au seul maire.

Le maire représente Berlin à l'extérieur. Il détermine les grandes lignes de la politique du gouvernement, qu'il fait approuver par le Parlement. Depuis la révision constitutionnelle de mai 2006, il n'a plus besoin d'obtenir l'accord des huit sénateurs pour établir son programme de gouvernement.

Chacun des huit sénateurs est responsable d'un département ministériel, qu'il dirige en toute autonomie dans le cadre de la politique du gouvernement. Depuis les élections de 2006, la répartition des attributions entre les huit sénateurs est la suivante : urbanisme ; économie, technologie et droits des femmes ; enseignement, sciences et recherche ; finances ; santé, environnement et consommation ; intérieur et sport ; intégration, travail et affaires sociales ; justice. Les conflits de compétences sont tranchés par le Sénat de façon collégiale, sans que le maire puisse faire valoir son point de vue.

La position du maire de Berlin, qui ne dispose pas d'un réel pouvoir de direction sur le Sénat, apparaît ainsi plus faible que celle des ministres-Présidents dans les autres Länder. **Jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2006, toutes les tentatives de renforcement du rôle du maire avaient échoué**, car le Parlement craignait de voir son pouvoir réduit.

(2) Les arrondissements

Chaque arrondissement est administré par une **assemblée** de 55 membres élus pour cinq ans au suffrage universel par les résidents âgés d'au moins 16 ans, allemands ou ressortissants d'un État-membre de l'Union européenne. Les élections des assemblées d'arrondissement ont lieu en même

temps que celle du Parlement du Land. Il y a incompatibilité entre les fonctions de membre d'une assemblée d'arrondissement et celles de membre du Parlement du Land.

Les assemblées d'arrondissement élisent en leur sein des **exécutifs** de six personnes, composés d'un maire et de cinq conseillers, sans que le maire dispose d'un pouvoir de direction, car les décisions sont prises collégalement. Au sein de ces exécutifs, les postes sont répartis à la proportionnelle des groupes politiques. À partir du 1^{er} janvier 2010, la règle de la proportionnelle cessera d'être applicable, de sorte que la composition des exécutifs dépendra des majorités existant dans les assemblées, c'est-à-dire des accords conclus entre les groupes. Cette disposition devrait renforcer la politisation des exécutifs d'arrondissement. Critiquée depuis l'origine par la CDU, elle pourrait être remise en cause. Le SPD a en effet récemment proposé l'élection des maires d'arrondissement au suffrage universel direct. Cette proposition a obtenu le soutien du FDP ainsi que des écologistes, qui réclament également une plus grande autonomie des arrondissements et une délimitation claire de leurs compétences par rapport à celles de Berlin.

Le nombre des conseillers d'arrondissement devrait passer de cinq à quatre lors des élections de 2011, conformément au projet de loi sur l'administration des arrondissements qui est en cours d'examen.

Les maires d'arrondissement se réunissent une fois par mois avec le maire de Berlin, qui a l'obligation de les consulter avant toute décision.

Les arrondissements demeurent des entités faibles, car leurs compétences, limitées, dépendent des décisions prises par le Parlement du Land, de même que leur budget. De plus, le Sénat exerce un contrôle de légalité sur leurs actes : il peut rapporter ces derniers, donner des instructions, voire prendre des mesures de substitution. Par ailleurs, depuis 1998, il dispose d'un droit d'intervention, qui lui permet de se substituer aux arrondissements lorsque l'intérêt supérieur de Berlin est menacé, c'est-à-dire lorsque le statut de la capitale, ou l'application de la législation fédérale ou du droit international sont en cause.

b) Le budget

Le budget de Berlin s'élève à quelque 20 milliards d'euros. Environ la moitié des ressources correspondent à des impôts (en particulier l'impôt foncier et la taxe professionnelle) et un peu moins du tiers au versement de la Fédération au titre de la péréquation entre les Länder.

Les arrondissements établissent leur budget librement, mais ils n'ont aucune autonomie financière : chacun d'eux reçoit de la ville une enveloppe globale.

c) Les liens avec les autres acteurs publics

(1) Avec l'État fédéral

Comme les autres Länder, Berlin partage la souveraineté étatique avec l'État fédéral. Ce dernier ne peut intervenir que dans les questions que la loi fondamentale lui réserve et n'exerce aucun contrôle sur les Länder.

Le Land de Berlin dispose de quatre des 69 voix au **Bundesrat** (6(*)). **Il participe ainsi à l'élaboration de la législation fédérale.**

(2) Avec le Land de Brandebourg

Malgré l'échec en 1996 du projet de fusion (7(*)) et pour tenir compte du fait que les deux Länder forment un espace économique commun, **les deux gouvernements ont multiplié les programmes et les structures de coopération.**

Ils ont conclu un accord sur l'aménagement du territoire en 1995 et ont, grâce à des conventions spécifiques, développé des partenariats dans de nombreux domaines : éducation, santé, culture, économie, environnement, justice, etc.

Ainsi, un baccalauréat commun devrait être mis en place en 2010 ; un réseau réunissant les prestataires de soins est en cours de constitution ; il existe une chaîne de télévision et de radiodiffusion commune, les deux Länder participeront à parts égales à la construction du nouvel aéroport international Berlin-Brandebourg ; l'enlèvement et la valorisation des déchets sont réalisés par une seule société depuis 1995 ; plusieurs juridictions régionales ont été fusionnées depuis la conclusion d'un accord sur la coopération judiciaire en 2004.

C. LISBONNE

Lisbonne est une **commune**. Comme les autres communes portugaises, elle est subdivisée en **paroisses**.

Depuis 1991, une **structure intercommunale** prend en charge certains problèmes communs aux différentes communes composant l'agglomération lisboète. Un renforcement de cette structure est envisagé.

1. Le statut juridique

Lisbonne est une **commune**. Elle dispose du **même statut que les 307 autres communes portugaises**. Sa population est de 530 000 habitants et sa superficie de 84 km². Lisbonne est subdivisée en **53 paroisses**. Les paroisses - le pays en compte plus de 4 200 - sont les **collectivités territoriales de niveau infracommunal**.

Depuis 1991, Lisbonne fait partie d'une **structure intercommunale**. Créée sous le nom de « aire métropolitaine de Lisbonne », elle est devenue la **Grande aire métropolitaine de Lisbonne (GAML)**, en vertu de la loi du 13 mai 2003 relative aux aires métropolitaines (8(*)). La GAML rassemble 18 communes, couvre 3 120 km² et compte près de trois millions d'habitants, ce qui correspond au quart de la population portugaise. Même si elle est la principale commune de l'agglomération, Lisbonne ne domine pas réellement l'aire métropolitaine, car d'autres communes moins importantes manifestent plus de dynamisme, notamment sur le plan démographique. C'est notamment le cas de Sintra, qui compte quelque 410 000 habitants.

2. Les compétences

(1) La commune

Comme toutes les communes portugaises, Lisbonne possède **une compétence générale pour traiter les affaires locales**. En effet, la loi n° 15 du 14 septembre 1999 relative aux attributions des collectivités locales donne aux communes de nombreuses compétences propres : transports, protection civile, logement social, assainissement, développement local, aménagement du territoire et urbanisme, équipements culturels, installations sportives, enseignement primaire et transports scolaires, voirie et espaces verts, distribution de l'électricité aux foyers, etc.

Les communes partagent la plupart de ces compétences avec les paroisses. Elles peuvent leur en déléguer d'autres sur la base de conventions appropriées.

(2) La GAML

Conformément à la loi de 2003, la GAML est responsable de la **coordination des investissements et des services d'intérêt supracommunal**, en particulier dans les domaines des transports collectifs, de l'assainissement et de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la sécurité et de la protection civile, ainsi que de la coordination des relations entre les communes et l'État.

a) Les organes de direction

(1) La commune

- Le dispositif actuel

L'organe délibérant de la commune est **l'assemblée municipale**, qui regroupe des membres de droit, les Présidents des exécutifs des paroisses, ainsi que des membres élus au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle pour quatre ans. Le nombre des membres élus est supérieur de un à celui des membres de droit.

L'**exécutif** de la commune, le **conseil municipal**, est également élu au suffrage universel. Le mandat dure quatre ans.

L'élection de l'assemblée et celle du conseil sont simultanées. Traditionnellement, le conseil municipal est présidé par la personne en tête de la liste qui a obtenu le plus de suffrages.

Actuellement, l'assemblée municipale de Lisbonne compte 107 personnes (54 élus et les 53 Présidents des paroisses) et l'exécutif 17.

Les **paroisses** sont dirigées par des assemblées élues au suffrage universel pour quatre ans et dont l'effectif dépend de la population. Chacune de ces assemblées élit parmi ses membres un conseil exécutif, qui est présidé par la personne en tête de la liste qui a obtenu le plus de suffrages.

- La réforme en cours d'examen

Le Parlement examine actuellement une proposition de loi réformant la loi relative aux élections locales. Cette réforme doit s'appliquer lors des prochaines élections, qui auront lieu en 2009. Ses promoteurs souhaitent **personnaliser l'élection du maire et renforcer l'exécutif municipal.**

Dans cette perspective, la nouvelle loi dispose que les citoyens n'éliront plus que les membres des assemblées et que l'exécutif sera présidé par la personne à la tête de la liste ayant remporté le plus de suffrages. Les membres de l'exécutif seront choisis par le Président parmi les conseillers élus. Le Président aura l'obligation de choisir au moins la moitié d'entre eux au sein de sa liste. La loi garantit cependant à l'opposition un nombre minimal de postes au sein de l'exécutif. À Lisbonne, ce dernier réunira douze personnes, et cinq postes seront réservés à l'opposition. De même, les membres des exécutifs des paroisses seront choisis par le Président, et non plus élus par l'assemblée.

Le texte récemment adopté modifie également la loi relative aux compétences et au fonctionnement des collectivités locales : il charge l'assemblée municipale d'approuver la composition de l'exécutif. L'assemblée pourra donc, par un vote à la majorité des trois cinquièmes, contester la composition de l'exécutif qui lui est proposé. Seuls, les membres de l'assemblée élus au suffrage universel direct pourront participer à ces scrutins.

(2) La GAML

La GAML dispose de trois organes. Son organe délibérant est composé de 55 membres élus par les assemblées municipales des 18 communes concernées. La représentation de chaque commune dépend de la population et Lisbonne dispose actuellement de huit délégués. L'exécutif de la GAML rassemble les 18 maires de l'agglomération. Par ailleurs, un organe consultatif, le conseil métropolitain, réunit les membres de l'exécutif ainsi que des représentants de l'État : le Président de la commission de coordination et

de développement régional ainsi que des délégués des services et des organismes publics dont les activités recouvrent les attributions de la GAML.

La composition des organes de la GAML explique la **faiblesse de cette institution, dominée à la fois par l'État et par les communes**, qui ont tendance à y défendre leurs propres intérêts, sans prendre en compte ceux de la métropole.

b) Le budget

La faiblesse de la GAML apparaît également dans son budget. En 2004, il s'élevait à 3,5 millions d'euros, tandis que celui de la commune de Lisbonne approchait 900 millions d'euros.

c) Les liens avec les autres acteurs publics

L'État est très présent dans l'agglomération de Lisbonne. Il a des représentants dans le **conseil métropolitain de la GAML.**

Il contrôle plusieurs entreprises dans des secteurs particulièrement importants pour l'agglomération, comme l'énergie et les **transports publics**. Ainsi, les transports collectifs dans l'agglomération sont gérés par l'Autorité métropolitaine des transports de Lisbonne, qui est une entreprise publique placée sous la tutelle du secrétariat d'État aux Transports et dont le conseil d'administration est exclusivement composé de représentants de l'État, la commune de Lisbonne et la GAML faisant partie de l'assemblée générale.

L'État dispose également d'une **administration déconcentrée** au niveau du district, le territoire de la GAML correspondant à deux districts, celui de Lisbonne et celui de Setúbal. Le district est dirigé par un gouverneur, que l'on peut comparer à un préfet.

Par ailleurs, l'État oriente le développement de la métropole, par l'intermédiaire de la **Commission de coordination et de développement régional de Lisbonne et de la vallée du Tage** (*Comissão de Coordenação e Desenvolvimento regional de Lisboa e Vale do Tejo* : CCDRLVT). La CCDRLVT, comme les autres commissions de développement régional, a pour fonctions l'établissement et l'application du plan de développement économique régional, en concertation avec les collectivités locales et avec les principaux acteurs de la vie économique. C'est un organisme rattaché au ministère des Villes et de l'Aménagement du Territoire. La compétence de la CCDRLVT dépasse la zone couverte par la GAML. En effet, la CCDRLVT couvre 51 communes et cinq districts regroupant 3,5 millions d'habitants.

* *

*

Conformément au programme présenté en début de législature, le gouvernement prépare actuellement un **projet de loi** visant à modifier le statut juridique des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto. À l'issue de la réforme, l'agglomération de Lisbonne devrait être administrée par une entité dotée de réels pouvoirs et de ressources importantes. Le gouvernement souhaite que les organes de cette entité soient élus au suffrage universel direct, mais l'association des communes portugaises ne partage pas cet avis.

D. LONDRES

Depuis 2000, l'agglomération londonienne constitue, en vertu du Greater London Authority Act de 1999, une collectivité *sui generis* qui a pour mission principale le développement économique et social ainsi que l'amélioration de l'environnement.

Au niveau inférieur, 32 districts et la Cité de Londres, qui dispose d'un statut particulier, sont responsables de la gestion de nombreux services de proximité. Douze de ces districts correspondent à la ville de Londres, et les vingt autres à une partie de la banlieue.

1. Le statut juridique

La ville de Londres n'existe pas en tant que personne morale. Il y a, d'une part, le Grand Londres et, d'autre part, 33 collectivités de niveau inférieur.

Le Grand Londres est une collectivité particulière, la Greater London Authority (GLA). Elle a été créée par le Greater London Authority Act de 1999, dont l'adoption fait suite au référendum du 7 mai 1998 (9(*)).

Le Grand Londres rassemble environ 7,5 millions d'habitants (contre 8,6 millions en 1939) et couvre une superficie de quelque 1 600 km². **Son territoire, inférieur à celui de la métropole londonienne, correspond à la région (10(*) de Londres et donc à la circonscription de Londres pour l'élection des membres du Parlement européen.**

La GLA peut être rapprochée du Grand Londres qui avait été institué en 1965 (11(*) en vertu du London Government Act de 1963 et qui était administré par le Conseil du Grand Londres. Le Grand Londres avait alors remplacé les anciens comtés de Londres et du Middlesex et avait absorbé une partie des quatre comtés du Kent, du Surrey, de l'Essex et du Hertfordshire. En 1986, le Grand Londres a été supprimé, et ses compétences transférées, d'une part, aux *boroughs* et, d'autre part, à des autorités spécialisées, à des structures de partenariat public-privé opérationnelles ou stratégiques, ainsi qu'à l'État central, à travers le *Government Office for London*, que l'on peut comparer à une préfecture.

Les 33 collectivités de niveau inférieur sont la **Cité de Londres**, très ancienne et qui jouit **d'un statut particulier**, et **32 districts** (12(*)), qui portent le nom de *boroughs*. Vingt d'entre eux sont dits « périphériques » (outer boroughs), tandis que les douze autres (inner boroughs) correspondent, avec la Cité de Londres, à l'ancien comté de Londres.

2. Les compétences

La GLA dispose essentiellement de **pouvoirs de planification et de coordination**, qualifiés de « stratégiques », car les *boroughs* ont conservé leurs attributions.

(1) La GLA

La loi de 1999 donne à **la GLA une compétence générale** pour la réalisation de ses principales missions que sont **le développement économique et social ainsi que l'amélioration de l'environnement**.

Toutefois, pour empêcher la GLA de se substituer aux *boroughs* et à d'autres organismes publics, la loi interdit à la GLA de financer des services qui pourraient être rendus par ces derniers.

En octobre 2007, le Parlement a adopté la deuxième loi sur la GLA, qui amende celle de 1999 et élargit les compétences de la collectivité du Grand Londres.

En pratique, **les principales compétences de la GLA résultant de la loi de 1999 sont les suivantes : les transports, l'urbanisme, le développement économique, l'environnement, la police, la lutte contre l'incendie et l'organisation des secours, la culture et la santé**. Elles sont donc comparables aux fonctions que la loi de 1963 avait dévolues à titre exclusif au Grand Londres et qui concernaient principalement les transports, la sécurité civile ainsi que le traitement des ordures ménagères.

Les compétences de la GLA sont notamment exercées par l'intermédiaire de **quatre agences** :

- l'Autorité londonienne pour les **transports** (Transport for London), responsable non seulement des transports urbains collectifs (bus et métropolitain) (13(*)) mais aussi des taxis et des grands axes de circulation ;

- l'Agence pour le **développement de Londres** (14(*)) (London Development Agency), chargée d'attirer les investisseurs et de réactiver l'activité économique ;

- l'Autorité de **police** métropolitaine (Metropolitan Police Authority) ;

- l'Autorité pour les **services d'incendie et de secours** (London Fire and Emergency Planning Authority).

La loi de 2007 a transféré à la GLA de nouvelles compétences. Il s'agit essentiellement de la formation professionnelle, ainsi que de la lutte contre le changement climatique et contre les inégalités dans l'accès aux soins.

(2) Les districts

Comme les autres districts anglais, les *boroughs* londoniens sont notamment chargés de la fourniture de certaines prestations à leurs habitants. Ils exercent leur responsabilité dans les domaines suivants : le logement, les

services sociaux, l'entretien des voies publiques, l'enseignement, l'état-civil, la collecte des ordures ménagères.

a) Les organes de direction

(1) La GLA

Elle est dirigée par un **maire élu au suffrage universel pour quatre ans** et par une **assemblée de 25 membres**, également élus au **suffrage universel pour quatre ans**.

- Le maire

Lors de l'adoption de la loi de 1999 sur la GLA, l'institution du maire, élu au suffrage universel de surcroît, **constituait une innovation importante, puisque les collectivités anglaises étaient traditionnellement administrées par des assemblées élues** - au sein de laquelle des commissions spécialisées pouvaient certes exercer certaines compétences -, **mais n'avaient pas d'organe exécutif séparé**. Le titre de *mayor* désignait en effet le conseiller qui présidait les réunions de l'assemblée ou qui représentait la collectivité. Depuis lors, la loi de 2000 sur les collectivités locales a introduit une séparation entre les fonctions d'exécution et de contrôle, prévoyant même l'organisation de référendums locaux sur l'institution de maires élus au suffrage universel.

Le maire de Londres est élu au **scrutin majoritaire à un tour**, selon le **système préférentiel**, qui permet aux électeurs d'exprimer un premier et un second choix.

Celui qui obtient la majorité absolue est élu. Si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue, l'élection se joue entre les deux candidats les mieux placés. Les voix qui se sont portées sur les autres candidats sont éventuellement attribuées à ces deux personnes, conformément aux deuxièmes votes des électeurs. Les deuxièmes votes qui se sont portés sur l'un des candidats éliminés ne sont pas pris en compte. L'élection du maire du Grand Londres a constitué une nouveauté dans l'organisation des collectivités territoriales anglaises, où cette institution était inconnue. Les maires qui existaient dans certaines collectivités n'occupaient en effet que des fonctions honorifiques, car l'exécutif est traditionnellement confié à des commissions. Depuis lors, la situation a changé, car la loi de 2000 sur les collectivités donne à celles-ci la possibilité d'organiser un référendum sur l'institution d'un maire.

Ce régime électoral a été retenu, car les rédacteurs du texte souhaitaient la personnalisation de l'élection. Le maire actuel, Ken Livingstone, termine son deuxième mandat. Auparavant, il avait été le dernier Président du Conseil du Grand Londres.

Le maire désigne un vice-maire parmi les membres de l'assemblée.

Le maire est l'exécutif de la GLA. À ce titre, il élabore la politique de la GLA en matière de transport, de développement urbain et d'environnement. Il dispose d'importants **pouvoirs de nomination**. C'est lui qui nomme tous les membres du conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports (qu'il préside actuellement) et de l'Agence pour le développement de Londres. Il choisit également 9 des 17 membres du conseil d'administration de l'Autorité pour les services d'incendie et de secours et 12 des 23 de l'Autorité de police métropolitaine. La loi encadre les pouvoirs du maire en matière de nomination : les membres du conseil

d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports doivent ainsi être choisis parmi les personnalités qualifiées, deux de ces membres représentant les usagers. De même, les personnes que le maire choisit pour siéger au conseil d'administration de l'Autorité pour les services d'incendie et de secours et de l'Autorité de police métropolitaine doivent être membres de l'assemblée du Grand Londres.

Les pouvoirs de nomination du maire ont été renforcés par la loi de 2007 : le maire peut désormais nommer des élus (membres de l'assemblée du Grand Londres, du Parlement national, etc.) au conseil d'administration de l'Autorité londonienne pour les transports. Il peut aussi choisir librement deux membres du conseil d'administration de l'Autorité pour les services d'incendie et de secours. Par ailleurs, lorsque les dispositions de la loi de 2006 sur la police et la justice relatives à l'Autorité de police métropolitaine entreront en vigueur, c'est le maire de Londres qui deviendra le chef de la police londonienne, à moins qu'il ne choisisse un tiers.

Des éléments de démocratie participative ont été introduits dans le statut de la GLA : le maire doit se soumettre à deux séances annuelles de questions orales ouvertes au public. Ces séances se déroulent chaque fois dans un lieu différent. De plus, la loi prévoit l'organisation, une fois par an, d'un débat public sur la situation de Londres, après que le maire a publié son rapport annuel.

- L'assemblée

Elle compte **25 membres**, qui sont élus au **suffrage universel** selon un système combinant la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire. **Quatorze membres** de l'assemblée sont en effet élus au **scrutin majoritaire à un tour** dans le cadre de circonscriptions définies par la loi, chacune de ces circonscriptions englobant entre un et quatre districts. Les **onze** autres sont élus à la **représentation proportionnelle** au niveau du Grand Londres.

L'assemblée actuelle, élue en juin 2004, compte neuf élus conservateurs, sept travaillistes, cinq libéraux-démocrates, deux écologistes et deux représentants de « Un seul Londres », un mouvement anti-européen qui demande l'abolition du péage urbain ainsi que des subventions dont le Grand Londres bénéficie.

Le rôle de l'assemblée consiste essentiellement à contrôler l'action du maire et à approuver le budget.

À cet effet, l'assemblée peut mener des enquêtes et préparer des rapports sur tous les sujets liés aux compétences de la GLA. Ses membres peuvent également poser des questions, écrites ou orales, au maire. Dix séances de questions orales sont organisées chaque année. Le maire a l'obligation de soumettre à l'assemblée toutes ses propositions de décision, en particulier le projet de budget. L'assemblée peut amender celui-ci, à la majorité des deux tiers, après avoir décidé, à la majorité simple, qu'il convient

de le contester. Le maire communique tous les mois un compte-rendu de ses activités à l'assemblée. L'assemblée dispose aussi d'un pouvoir étendu de proposition.

En dernier ressort, l'assemblée peut démettre le maire par un vote à la majorité des deux tiers.

La loi de 2007 a renforcé les pouvoirs de l'assemblée. Celle-ci doit désormais être consultée avant toute nomination par le maire des Présidents et des Vice-Présidents des conseils d'administration des agences du Grand Londres, mais son avis n'a aucun caractère obligatoire. De plus, elle vote elle-même son propre budget à la majorité des deux tiers.

Cependant, l'assemblée est considérée comme un organe plutôt faible et son pouvoir est beaucoup plus limité que ne l'était celui du Conseil du Grand Londres avant 1986.

(2) Les districts

Les *boroughs* londoniens sont, comme les autres districts anglais, dirigés par des conseils élus tous les quatre ans au suffrage universel. Celui qui dirige la Cité de Londres s'appelle *London Corporation*.

Les conseils sont réunis en une association, *Association of Local Government*.

b) Le budget

La GLA et ses quatre agences disposent d'un budget total qui s'élève à 10,7 milliards de livres (soit environ 14 milliards d'euros) pour l'année 2007-2008.

L'essentiel du budget est consacré aux transports. En effet, le budget se répartit ainsi : 60 % pour l'Autorité londonienne pour les transports, 31 % pour l'Autorité de police métropolitaine, 4 % pour l'Autorité pour les services d'incendie et de secours, 4 % pour l'Agence pour le développement de Londres et 1 % pour la GLA elle-même.

Si l'on excepte les ressources de l'Autorité londonienne pour les transports, **le budget du Grand Londres est principalement alimenté par les subventions du gouvernement central ainsi que par une taxe additionnelle sur la *council tax***. La *council tax* est un impôt foncier payé par les résidents et perçu par les *boroughs*. Son montant, assis sur la valeur marchande des biens immobiliers, est fixé par les collectivités, mais peut être plafonné par le ministre responsable des Collectivités locales.

c) Les liens avec les autres acteurs publics

(1) Avec l'État

L'État est présent par l'intermédiaire du *Government Office for London* (GOL).

Comparables à des préfetures, les *Government Offices* représentent l'État dans les régions. Ils ont été institués en 1994 en vue de coordonner l'application des programmes gouvernementaux des différents ministères. Ils sont constitués de personnels de l'administration centrale. Leurs fonctions sont en constante évolution du fait de la décentralisation et des délégations de pouvoirs aux collectivités locales.

Comme les autres *Government Offices*, le GOL représente onze ministères pour le compte desquels il gère une trentaine de programmes (santé, sécurité, propreté, environnement, protection de l'enfance et de la jeunesse, développement économique, etc.). Son budget s'établit à quelque 3 milliards de livres (soit environ 4 milliards d'euros), dont 75 à 80 % correspondent à la subvention du ministère des Transports à l'Autorité londonienne pour les transports. L'effectif du GOL compte environ 270 personnes et devrait être réduit à 250 en 2008.

(2) Avec les autres collectivités

Le territoire de la GLA ne recouvre pas la totalité de l'aire métropolitaine, ce qui oblige le maire de Londres à collaborer avec les comtés du Kent et du Surrey, ainsi qu'avec l'agence de développement régional du Sud-est.

E. MADRID

L'agglomération madrilène correspond au coeur de la **communauté autonome de Madrid**, qui se compose de **179 communes**, parmi lesquelles celle de Madrid.

À l'instar des autres villes espagnoles les plus peuplées, la **commune de Madrid** dispose depuis 2004 d'un **exécutif puissant**. Pour tenir compte du fait qu'elle est la **capitale** du pays, elle a de plus été dotée en 2006 d'un **statut particulier**.

1. Le statut juridique

La ville de Madrid est la capitale du pays et de la communauté autonome de Madrid.

Celle-ci, que l'on peut comparer à l'un des États d'un pays fédéral, compte plus de six millions d'habitants répartis sur un territoire d'un peu plus de 8 000 km². Lors de sa création, en 1983, elle a absorbé la province de Madrid (15(*)). À la différence de la plupart des seize autres communautés autonomes, **Madrid est donc une communauté autonome « mono-provinciale »**. Les trois quarts de la population de la communauté autonome sont regroupés dans l'agglomération madrilène, qui rassemble plus de 4,5 millions d'habitants. La communauté autonome joue *de facto* le rôle d'une autorité métropolitaine.

La commune de Madrid s'étend sur 605 km² et réunit plus de trois millions d'habitants. Elle jouit d'un **statut particulier**. En effet, le statut

d'autonomie de la communauté énonce : « *La ville de Madrid, capitale de l'État et siège de ses institutions, aura un régime particulier, défini par une loi votée par les Cortes : cette loi déterminera les rapports entre les institutions de l'État, de la communauté autonome et de la commune, dans l'exercice de leurs compétences respectives.* »

C'est seulement en 2006 que cette disposition a été appliquée et que la ville de Madrid a été dotée d'un statut spécifique, grâce à la loi nationale du 4 juillet 2006 (16(*)) relative à Madrid-capitale et à son régime particulier. Ce retard s'explique notamment par l'opposition de la communauté autonome.

La ville de Madrid est divisée en **21 districts administratifs**, qui n'ont pas la personnalité morale. Les autres communes de la communauté autonome de Madrid sont en général de petite taille. Seules, huit d'entre elles ont plus de 100 000 habitants.

2. Les compétences

En tant que **communauté autonome**, Madrid exerce, conformément à la Constitution, les compétences qu'elle a choisies (17(*)) et qui sont définies par son **statut d'autonomie**.

En tant que **commune**, elle dispose non seulement des mêmes compétences que toutes les communes espagnoles, mais aussi de compétences spécifiques, prévues par la **loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid-capitale et à son régime particulier**.

a) La communauté autonome

La communauté autonome de Madrid exerce une **compétence exclusive** dans de nombreuses matières, notamment les suivantes : l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement ; les travaux publics et les transports, routiers ou ferroviaires, à l'intérieur de la communauté ; l'agriculture, l'exploitation forestière, l'élevage, la pêche et la chasse ; le développement de l'activité économique dans le cadre des objectifs fixés par la politique nationale, l'artisanat, les foires et marchés ; la culture et l'éducation ; le tourisme, le sport et les loisirs.

Les compétences de la communauté autonome en matière d'aménagement du territoire ont entraîné la disparition de la COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid : commission pour la planification et la coordination de la zone métropolitaine de Madrid). Celle-ci avait été créée en 1964 pour gérer l'urbanisme de l'agglomération, définie comme comprenant Madrid et les 22 communes les plus proches. La COPLACO faisait partie intégrante du ministère chargé de l'Urbanisme.

La communauté autonome exerce certaines de ses compétences par l'intermédiaire d'agences indépendantes à la direction desquelles les organisations syndicales et patronales représentatives participent. C'est en particulier le cas de l'IVIMA (*Instituto de la Vivienda de Madrid*) pour le logement social, de l'IMADE (*Instituto madrileño de desarrollo*) pour le

développement économique, et surtout du Consortium régional des transports, auquel l'État et les communes de la métropole sont associés.

S'agissant des autres matières - à l'exception de celles qui sont réservées à l'État -, la communauté autonome n'exerce qu'une compétence d'adaptation et de développement des règles fixées au niveau national. C'est notamment le cas dans les domaines suivants : la santé, l'hygiène, la protection de l'environnement, la défense du consommateur, la presse et les autres médias.

(1) La commune

La loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid-capitale et à son régime particulier attribue à la commune de Madrid, outre les compétences propres à toutes les communes et aux communes les plus peuplées (18(*)), une **mission particulière en matière de sécurité publique et routière, ainsi que de gestion des infrastructures**. Cette mission est liée à toutes les manifestations qui se déroulent dans la capitale (accueil de délégations étrangères par exemple).

La commune de Madrid exerce certaines de ses compétences par l'intermédiaire d'établissements publics (par exemple l'agence pour l'emploi ou l'agence pour le développement économique), de sociétés d'économie mixte (comme l'entreprise de pompes funèbres) et de sociétés de droit privé (c'est notamment le cas des sociétés anonymes pour le logement, pour le transport, pour la promotion de Madrid).

(2) Les districts

Ils exercent les compétences que la commune leur délègue, en particulier dans les matières suivantes : sécurité, transports, voirie, services sociaux, culturels et sportifs, permis de construire.

b) Les organes de direction

(1) La communauté autonome

Comme toutes les communautés autonomes, Madrid dispose d'une **assemblée législative élue au suffrage universel** et d'un **gouvernement**.

Le statut de la communauté précise que les membres de l'assemblée sont élus pour quatre ans et que chacun d'entre eux représente 50 000 habitants (ou toute fraction supérieure à 25 000 habitants). C'est la communauté autonome qui constitue la circonscription électorale. L'assemblée compte actuellement **120 députés** : 67 sont élus du Parti populaire, 42 du PSOE et 11 de la Gauche unie. L'assemblée exerce le pouvoir législatif, approuve le budget et contrôle l'action du gouvernement.

Ce dernier est l'exécutif de la communauté autonome. Il se compose d'un Président, d'un Vice-Président et de plusieurs conseillers. Il y a actuellement 14 conseillers. Les membres du gouvernement n'appartiennent

pas nécessairement à l'assemblée. Le Président, responsable devant l'assemblée, est élu par l'assemblée à la majorité absolue des suffrages exprimés, tandis que les autres membres du gouvernement sont nommés et révoqués par le Président. Le Président de la communauté autonome peut être assimilé à un Premier ministre, le Vice-Président assume également les fonctions de porte-parole, tandis que les autres conseillers détiennent, tels des ministres, les portefeuilles suivants : la justice et les administrations publiques, l'intérieur, les finances publiques, l'économie et la consommation, les transports et les infrastructures, l'éducation, l'environnement et l'aménagement du territoire, la santé, la culture et le tourisme, la famille et les affaires sociales, l'emploi et la promotion de la femme, l'immigration et la coopération, les sports, le logement.

En 1991, la communauté autonome a adopté une loi sur la création du Conseil économique et social. Il s'agit d'un organisme consultatif qui réunit des personnalités qualifiées et des représentants des organisations syndicales et patronales, tous nommés par l'exécutif de la communauté autonome.

(2) La commune

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2004, de la loi nationale du 16 décembre 2003 relative à la modernisation de l'administration des collectivités locales, dite « loi des grandes villes » (19(*)), Madrid dispose, comme toutes les communes de plus de 250 000 habitants, d'institutions qualifiées de « quasi parlementaires », compte tenu de la nette séparation des fonctions de l'assemblée délibérante, de l'exécutif collégial et du maire, ainsi que du mode de désignation de ces organes.

Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage universel pour quatre ans. Ils élisent le maire, qui désigne librement les membres de l'exécutif, non seulement parmi les conseillers municipaux, mais également à l'extérieur de l'assemblée. Les personnes non élues peuvent en effet représenter le tiers de l'effectif de l'exécutif municipal, lequel est lui-même limité au tiers de l'effectif de l'assemblée.

Actuellement, le conseil municipal de Madrid rassemble 57 personnes (34 pour le Parti populaire, 18 pour le PSOE et cinq pour la Gauche unie), tandis que l'exécutif compte dix personnes, parmi lesquelles le maire. Aucun des membres de l'exécutif municipal ne fait partie du gouvernement de la communauté autonome.

Le conseil municipal approuve les arrêtés municipaux, vote le budget et contrôle l'action de l'exécutif. Il peut aussi débattre de questions stratégiques.

L'exécutif - il s'agit d'une caractéristique du statut des grandes villes - **exerce toutes les compétences dévolues à la commune et qui ne sont pas précisément attribuées à l'un de ses autres organes.**

Le maire dirige l'exécutif ainsi que l'administration. Il représente la commune et répond de sa gestion devant le conseil municipal.

(3) Les districts

Les districts, subdivisions de la commune, ne disposent pas de la personnalité morale. Ils doivent garantir la participation des habitants à la gestion municipale. Pour cette raison, ils sont administrés par des **assemblées mixtes**, qui réunissent des **membres du conseil municipal** ainsi que des **citoyens non élus**, et sont présidés par un conseiller municipal désigné par le maire. Ces assemblées doivent refléter la composition du conseil municipal. En vertu d'une décision prise par le conseil municipal de Madrid en juin 2007, chaque assemblée de district rassemble 29 personnes : 17 pour le Parti populaire, neuf pour le PSOE et trois pour la Gauche unie.

c) Le budget

(1) La communauté autonome

Le budget de 2008 s'établit à quelque **19 milliards d'euros**, en augmentation de 4,5 % par rapport à l'année précédente (18,17 milliards). La santé (36,63 %), l'éducation (25,18 %) ainsi que les transports et les infrastructures (9,41 %) constituent les principaux postes de dépenses.

À la différence de la plupart des autres communautés autonomes, dont les ressources proviennent principalement de transferts de l'État, Madrid tire la majorité de ses recettes des impôts. L'impôt sur le revenu, dont 33 % du produit revient aux communautés autonomes (20(*)), et la TVA, cédée aux communautés autonomes à hauteur de 35 %, représentent ainsi un peu plus de la moitié des recettes de la communauté autonome de Madrid.

(2) La commune

Pour 2007, le budget consolidé de Madrid, qui inclut aussi celui des établissements publics et des sociétés de droit privé contrôlées par la commune, s'élève à **5,75 milliards d'euros**. Les principaux postes de dépenses sont :

- les infrastructures et les transports (22 %) ;
- l'urbanisme et le logement (14 %) ;
- la sécurité (13 %) ;
- l'environnement (12 %).

Les recettes de la commune proviennent pour environ un tiers du reversement par l'État d'une partie de certains impôts nationaux, parmi lesquels l'impôt sur le revenu, et, pour une part à peu près équivalente, des impôts directs perçus directement par la commune. Le solde résulte essentiellement de taxes constituant la contrepartie de prestations.

Alors que les autorités municipales souhaitent obtenir des ressources spécifiques pour compenser les coûts liés au fait que Madrid est la capitale du pays, **la loi de 2006 ne prévoit aucun système particulier de financement pour Madrid.**

(3) Les districts

Ensemble, ils gèrent plus de 10 % du budget de la commune (12,6 % en 2006), mais ils ne disposent d'aucune autonomie financière.

d) Les liens avec les autres acteurs publics

(1) Avec l'État

La loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid-capitale et à son régime particulier délègue à la commune la gestion des infrastructures nationales situées sur son territoire. Elle prévoit, par ailleurs, qu'une **commission tripartite** réunissant des représentants de l'État, de la communauté autonome et de la commune assure la coopération des trois entités pour toutes les questions liées au fait que Madrid est capitale. Cette commission doit être présidée par un représentant de l'État.

La communauté autonome de Madrid participe à l'élaboration de la **légalisation nationale**, par l'intermédiaire des six sénateurs qui la représentent (21(*)). Conformément au statut d'autonomie de la communauté, ces six personnes doivent être membres de l'assemblée législative de la communauté, ce qui n'est pas le cas dans d'autres communautés.

(2) Avec les autres collectivités

Les relations entre Madrid et les autres communes passent essentiellement par la communauté autonome. En effet, la loi de 1985 sur les règles de base du régime des collectivités locales prévoit la faculté pour les communautés autonomes de créer, aux fins de planification et de coordination de certains services, des « aires métropolitaines », c'est-à-dire des structures intercommunales dotées de la personnalité morale et administrées par des organes réunissant des représentants des différentes communes concernées. Toutefois, **à la différence de la Catalogne**, qui dispose de deux aires métropolitaines, l'une chargée des transports et l'autre de l'eau ainsi que du traitement des déchets, à ce jour, **la communauté autonome de Madrid n'a pas utilisé cette possibilité.**

Les actes de la commune de Madrid sont, comme ceux de toutes les autres communes, soumis au contrôle de légalité de la communauté autonome.

Les relations entre la ville de Madrid et la communauté autonome ont longtemps été tendues - la seconde redoutant la montée en puissance de la première - et le phénomène a été amplifié par le fait que la communauté autonome a été dirigée par le PSOE jusqu'en 1995. Toutefois, depuis le début des années 2000, les deux collectivités coopèrent efficacement pour la réalisation de certains projets, parmi lesquels l'extension de l'aéroport et l'amélioration des transports collectifs.

F. ROME

Ni le statut de ville métropolitaine, prévu par la loi dès 1990 pour les neuf principales agglomérations du pays - parmi lesquelles Rome -, ni celui de capitale, inscrit dans la constitution depuis 2001, n'ont été mis en place.

Rome est une commune dotée d'un statut comparable à celui des 8 100 autres communes italiennes.

1. Le statut juridique

La ville de Rome est la capitale du pays et du Latium, qui est l'une des vingt régions italiennes. Le Latium est lui-même divisé en cinq provinces, et celle dont Rome est le chef-lieu est la plus peuplée et la plus étendue.

Avec quelque 2,7 millions d'habitants, la ville de Rome est la **commune** la plus peuplée d'Italie. Elle s'étend sur environ 1 300 km², ce qui correspond presque au tiers du territoire de la province. Rome dispose d'un **statut comparable à celui des autres communes italiennes.**

Comme toutes les communes de plus de 100 000 habitants, la ville de Rome est subdivisée en entités dépourvues de la personnalité morale. À Rome, ces entités s'appellent « *municipi* ». Il y a **19 *municipi***, dont la population moyenne approche 150 000 habitants.

L'agglomération romaine rassemble presque quatre millions d'habitants dispersés dans quelque 120 communes. Elle **correspond peu ou prou à la province de Rome**, qui est dotée d'un statut de droit commun.

Aucune structure spécifique ne gère les problèmes communs aux diverses communes composant l'agglomération romaine. En effet, le code des collectivités locales (22(*)) prévoit la possibilité de mettre en place dans les neuf principales agglomérations italiennes, parmi lesquelles celles de Rome, des « aires métropolitaines », dans lesquelles l'administration locale est partagée non pas entre la province et les communes, mais entre la « ville métropolitaine » et les autres communes, la première assumant, outre les compétences de la province, les compétences municipales à caractère supracommunal. Toutefois, cette disposition, qui vise à prendre en compte les besoins particuliers des agglomérations et qui a fait l'objet d'une traduction dans la Constitution, n'a pas été appliquée. En 2001, la ville de Rome a proposé la création d'une telle aire métropolitaine, mais cette proposition n'a pas été reprise.

2. Les compétences

(1) La province

Comme toutes les provinces, celle de Rome exerce les fonctions de gestion dans certaines matières qui concernent sinon tout son territoire, au moins plusieurs communes : la protection de l'environnement, les transports en commun et la voirie, la valorisation du patrimoine, la formation professionnelle et l'emploi, ainsi que l'enseignement secondaire.

C'est donc **la province qui assume la gestion des problèmes de l'agglomération**. Du reste, le statut de la province de Rome (23(*)) énonce explicitement : « *La province est l'entité qui administre l'aire métropolitaine romaine, au service de toutes les collectivités qui la composent.* »

(2) La commune

Le code des collectivités locales fait bénéficier les communes d'une **clause générale de compétence** pour régler toutes les questions intéressant leurs habitants et leur territoire, mais en excluant, d'une part, les fonctions dont l'exercice doit être uniforme au niveau régional ou national et, d'autre part, celles qu'une loi nationale ou régionale attribue expressément à une autre collectivité.

Par conséquent, les compétences des communes recouvrent essentiellement trois domaines : l'aménagement de l'espace (urbanisme, voirie, transports, etc.), les services à la personne (santé et services sociaux) et le développement économique (zones d'activités économiques, foires et marchés, etc.).

La commune exerce la plupart de ses compétences par le biais de nombreuses agences et de sociétés. Ces diverses entités - plus de 80 - forment un ensemble, *Gruppo Comune di Roma*, à la fois puissant et hétérogène. *Gruppo di Roma* emploie plus de 25 000 personnes et se compose d'opérateurs très divers, tant sur le plan des structures (agences, sociétés à responsabilités limitées, sociétés anonymes dont le capital est ou non entièrement détenu par la commune de Rome) que des activités (études, fourniture directe de services, etc.).

(3) Les municipi

Ils disposent de **compétences non négligeables**. Ils exercent en effet les fonctions que la commune leur délègue, ainsi que la gestion des services de proximité.

Le statut de la ville de Rome leur confie en particulier la gestion des services sociaux, scolaires, culturels, sportifs et de l'état-civil. Ils sont également responsables des activités de police et de développement économique.

a) *Les organes de direction*

(1) La province

La province de Rome est, comme les 109 autres provinces italiennes (à l'exception des provinces à statut spécial de Trente et du Haut-Adige), administrée par **une assemblée, un exécutif et un Président**.

Les membres de l'assemblée sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans. L'effectif de l'assemblée dépend de la population. L'assemblée de la province de Rome réunit 45 membres.

Le Président de la province est également élu au suffrage universel direct pour cinq ans. C'est lui qui choisit les membres de l'exécutif provincial, pas nécessairement au sein de l'assemblée. L'effectif de l'exécutif dépend également de la population. L'exécutif de la province de Rome compte, outre le Président, quinze personnes.

L'assemblée n'a qu'un pouvoir d'orientation, de surcroît limité aux questions les plus générales (budget, documents d'urbanisme, organisation des services publics, etc.), tandis que l'exécutif bénéficie d'une clause générale de compétence dans le cadre des attributions de la province.

(2) La commune

Le conseil municipal et le maire sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans (24(*)), tandis que les **membres de l'exécutif municipal sont désignés par le maire**.

Le conseil municipal compte 60 personnes et l'exécutif quinze, en plus du maire. Depuis 2001, le maire de Rome est Walter Veltroni, membre de l'ancien parti communiste.

Les rapports entre l'assemblée et l'exécutif sont les mêmes qu'au niveau de la province.

(3) Les *municipi*

Comme les communes, les *municipi* sont administrés par **une assemblée, un exécutif et un Président**. Les membres de l'assemblée et le Président sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans. L'élection a lieu en même temps que celle du conseil municipal et du maire de Rome. Le mandat de conseiller d'un *municipio* est incompatible avec celui de conseiller municipal.

L'effectif de l'assemblée dépend de l'importance de la population : ce sont les règles générales qui déterminent l'effectif des conseils municipaux qui sont appliquées. Quant à l'exécutif des *municipi*, le statut adopté par la commune de Rome prévoit qu'il rassemble six personnes. Celles-ci ne font pas nécessairement partie de l'assemblée du *municipio*, mais elles ne doivent pas appartenir au conseil municipal de Rome.

b) Le budget

En 2006, le budget de fonctionnement de la ville de Rome s'est élevé à 3,6 milliards d'euros, tandis que celui de la province était inférieur à 450 millions d'euros.

c) Les liens avec les autres acteurs publics

Les **relations entre la ville de Rome et la région** sont rendues difficiles par l'absence de délimitation claire des compétences entre les deux entités. Du reste, la région, première bénéficiaire du mouvement de décentralisation des années 90, s'est opposée à la création de l'aire métropolitaine de Rome, y voyant une entité concurrente. De plus, le statut spécial de capitale, inscrit dans la Constitution depuis 2001 et revendiqué par Rome, devrait se traduire par des transferts de compétences et de ressources de la région vers la ville. Jusque récemment, les relations entre la ville et la région étaient d'autant plus difficiles que cette dernière était dirigée par un Président (élu au suffrage universel direct) du parti de la droite nationale. L'élection, en 2005, d'un Président de centre-gauche a mis fin à cette situation.

La région et la province de Rome, ainsi que certaines des provinces voisines, détiennent des participations dans plusieurs des sociétés de *Gruppo di Roma*. C'est en particulier le cas de la société Cotral, qui gère les transports en bus entre les villes du Latium et dont la quasi-totalité des actions est détenue par la ville de Rome, la province de Rome et la région.

* *

*

En avril 2007, le gouvernement avait présenté au Parlement (25(*)) un projet de loi portant code des collectivités territoriales qui prévoyait notamment la création des aires et des villes métropolitaines. La ville de Rome était doublement concernée par ce texte : elle faisait en effet partie des neuf villes appelées à devenir une ville métropolitaine, la décision finale d'instituer une telle collectivité revenant à la population concernée, par voie de référendum. Par ailleurs, le projet visait à la doter d'une organisation particulière, liée au fait qu'elle est la capitale du pays. Le projet de loi était un projet de loi d'habilitation. Il se contentait donc de fixer les grands principes, laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les dispositions détaillées.

* (1) Berlin faisait partie de l'ex-Allemagne de l'Ouest, à la différence du Brandebourg, qui se trouvait dans l'ex-RDA.

* (2) Cette situation résulte de la loi du 27 avril 1920 qui a créé le Grand-Berlin par absorption des villes et villages de la périphérie. À l'époque, il y avait 20 arrondissements.

* (3) Brême se compose de deux communes.

* (4) L'absence d'effectif fixe s'explique par le mode de scrutin. Comme pour les élections au Bundestag, chaque électeur dispose de deux voix : l'une sert à l'élection au scrutin majoritaire des députés représentant directement les circonscriptions, tandis que l'autre, donnée à un parti, permet l'élection à la représentation proportionnelle des autres députés. Or, ce sont les secondes voix qui déterminent la composition de l'assemblée. Comme un parti peut obtenir plus de mandats directs que de sièges au titre des secondes voix, il convient d'attribuer aux autres partis des sièges supplémentaires, afin de respecter la répartition résultant des secondes voix.

* (5) La réforme constitutionnelle de 1998 a fait passer l'effectif maximal du Sénat à huit. Il était de dix depuis 1994 et de seize auparavant.

* (6) Selon leur effectif, les Länder sont représentés par trois, quatre, cinq ou six délégués.

* (7) Par dérogation à l'article 29 de la loi fondamentale de la République fédérale, qui subordonne toute modification du territoire des Länder au vote d'une loi fédérale, l'article 118a de la loi fondamentale énonce que « *la restructuration du territoire comprenant les Länder de Berlin et du Brandebourg peut être opérée par accord entre les deux Länder avec participation de leurs électeurs.* » Lors du référendum de 1996, 53 % des électeurs de Berlin se sont prononcés pour la fusion, mais 63 % des électeurs du Brandebourg ont voté contre. Le projet prévoyait la fusion des deux Länder et le transfert de la capitale du Land à Postdam, Berlin restant la capitale fédérale.

* (8) Cette loi crée deux structures intercommunales : les grandes aires métropolitaines, qui doivent rassembler au moins neuf communes et 350 000 habitants, et les communautés urbaines, avec au minimum 150 000 habitants répartis sur trois communes.

* (9) Le « oui » a obtenu 72 % des voix, mais la participation n'a été que de 34,6 %.

* (10) L'Angleterre est subdivisée en neuf régions, qui constituent avant tout un échelon de l'administration déconcentrée. À l'exception de celle de Londres, les assemblées des régions ne sont pas élues au suffrage universel, mais sont composées de représentants, d'une part, des conseils des collectivités locales et, d'autre part, de la société civile (syndicalistes, membres des chambres de commerce, du système national de santé, etc.).

* (11) Le terme « Grand Londres » était toutefois utilisé auparavant : il désignait la région couverte par les transports londoniens et par la police « métropolitaine ».

* (12) En Angleterre, l'organisation des collectivités locales résulte du Local Government Act de 1972 et des modifications qui lui ont été apportées ensuite. La loi de 1972 avait mis en place deux niveaux de collectivités : districts et comtés. Ces derniers n'avaient pas les mêmes compétences selon qu'il s'agissait ou non de comtés métropolitains. Les lois postérieures ont modifié cette architecture de sorte que, à l'heure actuelle, sur environ la moitié du territoire, en particulier dans les agglomérations les plus importantes, il existe un seul niveau de collectivités (metropolitan districts et unitary authorities), tandis que, sur l'autre moitié, le système prévu par la loi de 1972 subsiste. Par ailleurs, dans certaines parties du territoire, d'autres collectivités, les paroisses notamment, peuvent être chargées de compétences d'importance secondaire.

* (13) Seulement depuis 2003 pour le métro.

* (14) Chacune des huit autres régions anglaises dispose également d'une agence de développement.

* (15) Les provinces, au nombre de 50, sont définies par la Constitution à la fois comme des collectivités locales disposant de la personnalité juridique et comme des circonscriptions déconcentrées de l'État. Elles sont administrées par des conseils élus.

* (16) La même année, la ville de Barcelone a également été dotée d'un statut spécial. Auparavant, les deux villes possédaient un statut particulier, qui définissait leur organisation administrative, leurs compétences et leur régime financier. Toutefois, ce régime dérogatoire résultait de lois votées à l'époque franquiste et ne s'appliquait que dans la mesure où il était compatible avec la loi de 1985 sur les règles de base du régime des collectivités locales.

* (17) La Constitution espagnole accorde à l'État une compétence exclusive pour certaines questions, parmi lesquelles la défense, les relations internationales, la nationalité, la politique d'immigration, l'administration de la justice, et lui réserve l'établissement des règles de base dans d'autres matières (politique économique, sécurité sociale, etc.). Elle permet aux communautés de déterminer, dans leur statut d'autonomie, les compétences qu'elles choisissent d'exercer parmi celles qui ne reviennent pas à l'État.

* (18) Ces compétences sont définies par la loi de 1985 qui fixe les règles de base applicables aux collectivités locales. Ce texte a été modifié à plusieurs reprises, en particulier par la loi du 16 décembre 2003 relative à la modernisation de l'administration des collectivités locales. Cette dernière a prévu des dispositions particulières pour les communes les plus importantes, notamment celles qui ont plus de 250 000 habitants.

* (19) Ce statut particulier peut également s'appliquer à des villes moins peuplées. C'est notamment le cas des capitales provinciales qui comptent plus de 175 000 habitants.

* (20) Les communautés autonomes ont, par ailleurs, la faculté de moduler ce taux.

* (21) Actuellement, il y a 259 sénateurs : 208 sont élus au suffrage universel direct et 51 sont désignés par les assemblées législatives des communautés autonomes. Chaque communauté est représentée par au moins un sénateur. En outre, chaque million d'habitant donne droit à un siège supplémentaire. À partir de 2008, les communautés autonomes seront représentées par 56 sénateurs et celle de Madrid en aura sept.

* (22) Il s'agit du décret législatif n° 267 du 8 août 2000, dit « texte unique sur les collectivités locales », au sein duquel toutes les normes législatives sur les communes et les provinces ont été rassemblées.

* (23) Le code des collectivités territoriales prévoit que chaque commune et chaque province adopte son propre statut, dans lequel elle détermine notamment son organisation ainsi que les compétences de ses différents organes.

* (24) Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 81 du 25 mars 1993, dans les communes de plus de 15 000 habitants, le maire est élu au suffrage universel direct.

* (25) Mis en minorité au Sénat, le chef du gouvernement a démissionné le 24 janvier 2008.

VII. PRÉSENTATION SYNOPTIQUE DU STATUT DES PRINCIPALES CAPITALES¹

Tableau 1 - Désignation, composition et fonctions des exécutifs métropolitains

	Madrid	Amsterdam	Berlin	Bruxelles	Londres
Composition de l'exécutif municipal	Le maire : M. Alberto Ruiz-Gallardon, est assisté par une équipe du gouvernement (actuellement 9 adjoints), composée de conseillers municipaux et de personnalités non élues.	Le maire : M. Job Cohen est assisté par 6 adjoints. Il est également le Président du comité exécutif de la Stadsregio Amsterdam composé des maires et des adjoints de la région.	Le maire gouverneur ou Bourgmestre de Berlin : M. Klaus Wowereit préside le Sénat de Berlin (exécutif de la Ville État de Berlin) composé de huit sénateurs.	Le Bourgmestre de Bruxelles-ville : M. Freddy Thielemans est assisté par 10 échevins qui forment un collège.	Le maire du Grand Londres : M. Ken Livingston, assisté d'un maire adjoint.
Modes de désignation	Le maire de Madrid est élu pour 4 ans par l'Assemblée plénière dont il est traditionnellement le Président.	Le maire est nommé par la couronne sur proposition du ministère de l'intérieur à partir d'une liste établie par le conseil municipal. Le conseil municipal désigne les adjoints au maire.	Le Bourgmestre est élu par la Chambre des députés qui désigne également les sénateurs sur proposition du Bourgmestre.	Le Bourgmestre est nommé pour 5 ans par le gouvernement de la région parmi les élus du conseil communal.	Le maire est directement élu par les habitants pour 4 ans , le maire adjoint est choisi parmi les membres de la Greater London Assembly.
Fonctions	Exerce toutes les compétences dévolues à la commune et qui ne sont pas précisément attribuées à l'un de ses autres organes. Le maire dirige l'exécutif et l'administration communale, il répond de sa gestion devant le conseil municipal.	Le maire dirige l'exécutif municipal et décide des politiques publiques soumises au vote du conseil municipal.	Le maire représente la ville, détermine les orientations de la politique du gouvernement, définit le champ de compétences des sénateurs. Il est responsable devant le Parlement qui peut le démettre par un vote à la majorité.	Le collège des Bourgmestre et échevins est chargé de l'exécution des lois communales et supra-communales. Le Bourgmestre représente la ville pour l'extérieur et l'État à l'intérieur, il est particulièrement chargé du maintien de l'ordre public, il est le chef de la police fédérale dans l'exercice de ses missions de police administrative.	Le maire élabore la politique de la GLA en matière de transports, de développement urbain et d'environnement. Il dispose d'importants pouvoirs de nomination des dirigeants des autorités et agences londoniennes.

¹ Ces tableaux ont été réalisés à partir des notes fournies par nos représentations diplomatiques à la demande de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat.

Tableau 1 (suite) - Désignation, composition et fonctions des exécutifs métropolitains

	New York	Rome	Tokyo	Varsovie	Shanghai	Paris
Composition de l'exécutif municipal	Système présidentiel le maire : M. Michael Bloomberg est le chef du gouvernement de la ville, assisté actuellement par 7 adjoints et des commissaires à la tête des agences.	Le maire : M. Walter Veltroni (démissionnaire) est assisté de la Giunta composée de 15 conseillers municipaux.	Le maire gouverneur : M. Shintaro Ishihara.	Le Président de la ville de Varsovie : Mme Hanna Gronkiewicz-Waltz est assistée par 4 Présidents adjoints (au maximum).	Le maire : M. Han Zheng exerce le pouvoir exécutif, il est également secrétaire du comité du parti communiste chinois de la ville.	Le maire : Bertrand Delanoë est assisté de 36 adjoints (actuellement).
Modes de désignation	Le maire est élu au suffrage universel direct pour 4 ans , il nomme les commissaires à la tête des agences ou administrations de la ville.	Le maire est élu au suffrage universel direct pour 5 ans , il nomme les membres de l'exécutif municipal.	Le maire est élu au suffrage universel direct pour 4 ans.	Le Président est élu au suffrage universel, au scrutin majoritaire uninominal pour 4 ans , il nomme les Présidents adjoints.	Le maire est formellement élu par l'assemblée populaire locale , mais il est de fait nommé par le PCC.	Le maire est élu pour 6 ans par le Conseil de Paris en son sein, il désigne ses adjoints.
Fonctions	Chef du gouvernement de la ville, le maire prépare le budget et les propositions de lois présentées au conseil. Le maire n'est pas responsable de sa gestion devant le conseil municipal.	Le maire dirige l'exécutif municipal , dont il désigne les membres, fixe le champ de compétences et qu'il peut révoquer.	Le maire met en œuvre les politiques publiques votées par les conseils départementaux et communaux.	Le maire dirige les services publics municipaux et exécute le budget , toute nouvelle dépense requiert son approbation. Il peut opposer son veto à une décision de l'Assemblée (une majorité des 2/3 est nécessaire pour casser ce veto)	Le maire prend les décisions en matière de politique publique qu'il soumet formellement au vote de l'Assemblée populaire locale.	Le maire de Paris cumule ses fonctions avec celles de Président de conseil général.

Tableau 2 - Désignation, composition et fonctions de l'assemblée métropolitaine

	Madrid	Amsterdam	Berlin	Bruxelles	Londres
Composition de l'assemblée de la collectivité	L'assemblée plénière composée de 57 conseillers municipaux élus pour 4 ans.	Le conseil municipal : 45 membres, élus pour 4 ans. Chaque arrondissement élit également un conseil.	La Chambre des députés de Berlin : 130 députés, pour 5 ans. Chaque arrondissement élit également un conseil.	Ville : un conseil communal de 47 membres élus pour 6 ans.	Greater London Assembly, 25 membres élus pour 4 ans. 32 conseils municipaux des boroughs dont la composition dépend de la population.
Mode de désignation	Suffrage universel direct, scrutin proportionnel de listes bloquées au niveau de la ville pour l'assemblée plénière.	Suffrage universel direct, scrutin proportionnel de liste pour le conseil municipal et les conseils d'arrondissements.	Suffrage universel direct uninominal (1 ^{ère} voix) et proportionnel (2 ^{ème} voix).	Suffrage universel direct scrutin proportionnel au niveau de la ville.	Suffrage universel direct , dans les 33 districts regroupés en 14 circonscriptions : au scrutin majoritaire pour 14 membres et à la proportionnelle pour les 11 autres.
Fonctions	L'assemblée plénière est l'organe de représentation politique de la ville et adopte les règlements et ordonnances municipaux.	Le conseil municipal propose une liste de maires potentiels, désigne les adjoints. Les conseils d'arrondissements exercent des compétences locales déléguées par le conseil municipal.	Élit les sénateurs, vote les lois de la Ville État, contrôle et adopte le budget, contrôle le gouvernement et son administration.	Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal, délibère sur les questions qui lui sont soumises par l'autorité supérieure, prend les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale.	Contrôle l'action du maire dont elle peut amender le projet de budget à la majorité des 2/3, peut lui faire des propositions. 32 conseils municipaux des boroughs chargés de la gestion locale.

Tableau 2 (suite) - Désignation, composition et fonctions de l'assemblée métropolitaine

	New York	Rome	Tokyo	Varsovie	Shanghai	Paris
Composition de l'assemblée de la collectivité	Conseil municipal élu pour 5 ans, 51 membres issus des 51 districts.	Conseil municipal 60 membres élus pour 5 ans. 19 conseils élus dans les municipi dont le nombre de membres est fonction de la population.	Assemblée préfectorale compte 127 conseillers élus pour 4 ans. Les 23 arrondissements de Tokyo et les communes de la préfecture élisent également un conseil municipal.	Conseil municipal, 60 membres élus pour 4 ans. Des conseils sont élus dans les 18 arrondissements.	Assemblée populaire locale.	Conseil de Paris, 163 membres élus pour 6 ans. Des conseils municipaux sont élus dans les 20 arrondissements.
Mode de désignation	Suffrage universel indirect.	Suffrage universel direct.	Suffrage universel direct.	Suffrage universel direct, scrutin proportionnel de liste au niveau de l'ensemble de la ville.		Suffrage universel direct, scrutin proportionnel de liste à deux tours avec prime majoritaire.
Fonctions	Vote le budget, gère les agences de la ville, adopte les lois locales (dès lors qu'elles ne sont pas contraires aux normes étatiques ou fédérales).	Simple pouvoir d'orientation limité aux questions générales (budget, urbanisme, organisation des services publics).	Votent les budgets, déterminent la réglementation locale, programment les politiques publiques à mener	Adopte et contrôle le budget, élabore le statut de la ville. Les conseils d'arrondissements se sont vu déléguer des compétences à caractère local (logement, services publics municipaux).	Théoriquement, pouvoir normatif local et pouvoir de contrôle du budget municipal. Dans les faits, ses pouvoirs sont très limités.	Le conseil de Paris est compétent pour régler par ses délibérations les affaires de la commune et du département. Il siège donc en tant que conseil municipal et conseil général.

Tableau 3 - Moyens financiers et humains de la métropole

	Madrid	Amsterdam	Berlin	Bruxelles	Londres
Moyens financiers	<p>Ville de Madrid : Budget 2007 exécuté : 6 Md€ Ressources essentiellement fiscales : Impôts directs locaux : 1,6 Md€, impôts indirects et taxes diverses : 1 Md€. Dotation de l'État : 1Md€. Principaux postes de dépenses : dépenses de personnel : 1,3 Md€ ; biens et services courants : 2 Md€. Le service de la dette correspond seulement à 2,8 % du budget.</p>	<p>Budget 2008 : 5,2 Md€. Ressources proviennent essentiellement de dotations de l'État. Il n'y a pas de fiscalité partagée et la fiscalité propre compte pour moins de 5 % des ressources communales : les principaux impôts locaux levés par la ville ou directement par les arrondissements sont la taxe foncière, la taxe sur les égouts, l'impôt sur les touristes et les non résidents ...</p>	<p>Budget 2007: 34 Md€, fort endettement (60 Md€). Les ressources fiscales comptent pour les 2/3 du total : 34 % pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, 33 % pour l'impôt sur le revenu (deux impositions communes à la Fédération et aux Länder), 10 % pour la taxe professionnelle, 8 % pour l'impôt foncier.</p>	<p>Budget de la ville: 1,2 Md€. Les principaux postes de dépenses sont l'enseignement (29 %), l'administration générale (18 %), le maintien de l'ordre public (16 %). Les recettes proviennent pour 38 % de la fiscalité, pour 41 % des transferts régionaux, fédéraux et communautaires.</p>	<p>La GLA et ses quatre agences dispose d'un budget de 14 Md€ dont 60 % pour l'autorité des transports, 31 % pour la police métropolitaine, 4 % pour les services d'incendie et de secours ainsi que pour le développement économique et seulement 1 % pour la GLA. Les ressources sont principalement issues de subventions du gouvernement central et d'une taxe additionnelle à la Council Tax.</p>
Moyens humains	<p>Ville de Madrid : 26 500 employés dont 23 000 ont le statut de fonctionnaire municipal.</p>	<p>16 400 employés qui bénéficient de statuts homogènes entre eux et proches du droit privé. Les effectifs se concentrent dans les services publics : les services sociaux comptent pour 24 % du total, le logement et l'aménagement du territoire pour 22 %, les transports pour 17 %, la santé pour 10 %...</p>	<p>114 000 employés en 2006, dont 95 000 de droit privé, près de 8 000 fonctionnaires (inamovibles) pour l'administration du Sénat, des districts, des universités et 20 000 arbeiter (travailleurs, qui s'occupent des espaces verts, de la collecte des déchets...).</p>	<p>La ville de Bruxelles emploie près de 7 000 personnes (hors police et comité public d'action sociale).</p>	<p>Environ 60 000 employés essentiellement dans les services de la police métropolitaine (50 000 personnes) et de la sécurité incendie (8 000). La Greater London Authority ne compte que 650 employés et le Government Office for London seulement 250.</p>

Tableau 3 (suite) - Moyens financiers et humains de la métropole

	New York	Rome	Tokyo	Varsovie	Shanghai	Paris
Moyens financiers	Budget de 32,3 Md€ . 1/3 des recettes viennent de subventions fédérales et étatiques et 55 % sont de nature fiscale : taxe foncière (25 %), impôt sur le revenu, sur les entreprises, sur la consommation. Les dépenses se concentrent sur l'éducation (27 %), les services sociaux et de santé (25 %), la police (13 %), le service de la dette (10 %)	En 2006, le budget atteignait 3,6 Md€ . Les ressources émanent d'impôts et de taxes (sur les biens immobiliers, sur la publicité...), de produits tirés des services publics , de la gestion du patrimoine, des bénéfices des entreprises publiques, de contributions ordinaires et extraordinaires de l'État.	Budget 2007 : 42,7 Md€ . 80 % des recettes sont issues d'impôts locaux (sur le foncier, les automobiles ou le développement urbain) perçus au niveau de la préfecture ou de la municipalité. Les transferts directs depuis le budget de l'État comptent pour 7 % du budget de la métropole. Les dépenses se concentrent sur l'éducation (19 %), les travaux publics (18 %), les services sociaux (17 %).	Budget 2007 : 5Md€ . 34 % des recettes sont tirés du produit des biens municipaux , 12 % des taxes de gestion administrative, 12 % de subventions étatiques et 5 % du produit des impôts locaux . Les dépenses se concentrent principalement sur le transport et les infrastructures (28 %), l'éducation (22 %), le logement et l'aménagement (12 %).	Le budget de la municipalité n'est pas disponible. Cependant, les recettes nettes de la ville s'élèvent en 2007 à 21Md€ principalement tirés de la fiscalité locale mais également de revenus variés que sont le produit des amendes, des frais d'enregistrement des sociétés.	Budget 2007 : 7Md€ , dont 53 % sont issus des impôts et taxes, 23 % de dotations de l'État , 5 % des dotations TIPP et TSCA et 20 % tirés de revenus divers. Les principaux postes de dépenses sont la solidarité (santé, action sociale, intégration) pour 24 %, l'enfance pour 15 %, la culture, le sport et la jeunesse pour 13,5 %, l'espace public (voirie, architecture) pour 13 %, le logement et l'urbanisme pour 12,5 %, l'environnement et la propreté pour 12 % et la sécurité pour 5 %.
Moyens humains	La ville emploie près de 300 000 personnes dont 114 000 pour l'enseignement, 36 000 policiers, 17 000 pompiers et éboueurs et 120 000 fonctionnaires qui assurent l'administration de la ville. La masse salariale annuelle est estimée à plus de 15,5 Md€.	Près de 26 000 agents sont employés par l'administration communale et celle des arrondissements.	172 000 fonctionnaires répartis pour 63 000 au sein de la police et des pompiers, 62 000 personnels éducatifs, 28 000 dans les services administratifs de la préfecture et 16 000 au sein des entreprises publiques de la capitale.	La ville compte 5 000 agents , dont 1 200 policiers municipaux , auxquels s'ajoutent ceux employés par les arrondissements.	La municipalité dispose de 116 000 postes de fonctionnaires dont 105 000 sont effectivement pourvus .	Ville et département atteignaient 43 000 titulaires au 31 décembre 2006. Les ouvriers et techniciens représentant 47 % des effectifs. Viennent ensuite les administratifs (21,4 %) , les personnels des filières médicale et sociale (20,2 %) , culturelle (8,9 %), surveillance et sécurité (1,7 %) et enfin animation sportive (0,8 %). Les agents de catégorie C représentent 72,2 % de ces effectifs ; les agents de catégorie B : 17,4 % et les agents de catégorie A : 10,4 %.

Tableau 4 - Aspects géographiques, démographiques et organisation administrative de la métropole

	Madrid	Amsterdam	Berlin	Bruxelles	Londres
Superficie	Ville de Madrid : 607 km² Communauté autonome de Madrid : 8 030 km²	Ville d'Amsterdam : 220 km²	Ville État : 892 km² , agglomération Berlin-Brandebourg : 5 370 km²	Bruxelles ville : 32 km² Région Bruxelles capitale : 161 km²	Le Grand Londres : 1 579 km²
Population	Ville de Madrid : 3,7 millions d'habitants Communauté autonome de Madrid : 6 millions d'habitants	Ville d'Amsterdam : 747 500 habitants Stadsregio Amsterdam (forme de communauté de communes) : 1,35 million d'habitants	Ville État : 3,4 millions d'habitants Berlin Brandebourg : 4,5 millions d'habitants	Bruxelles ville : 153 000 habitants Région Bruxelles capitale : plus d'un million d'habitants	Le Grand Londres : 7,517 millions d'habitants
Organisation territoriale	21 districts et 128 quartiers (barrios)	14 arrondissements (stadsleden)	12 arrondissements (Bezirke)		Le Grand Londres regroupe la cité de Londres, la ville de Westminster et 31 districts

	New York	Rome	Tokyo	Varsovie	Shanghai	Paris
Superficie	1 214 km² , ville centre de la mégalopole du Boswash qui s'étend sur plus de 800 km	1 290 km²	Ville : 621 km² Préfecture de Tokyo : 2 187 km²	Ville : 517 km² Aire métropolitaine : 6100 km ²	6 340 km²	Ville-département de 105 km²
Population	8,5 millions d'habitants , mégalopole du Boswash : près de 44 millions d'habitants	2,7 millions d'habitants	Ville : 8,5 millions d'habitants Préfecture de Tokyo : 12,5 millions d'habitants	Ville : 1,7 millions d'habitants Aire métropolitaine : 2,1 millions d'habitants	18,2 millions d'habitants	2,17 millions d'habitants
Organisation territoriale	Divisée en 5 districts (boroughs) : Manhattan, Brooklin, le Queens, le Bronx et Staten Island	Divisée en 19 arrondissements (municipi)	Divisée en 23 arrondissements	Divisée en 18 arrondissements (dzielnice)	18 districts dont neuf dans la zone urbaine centrale et un comté	Divisée en 20 arrondissements

Tableau 5 - Les relations de la métropole avec l'État et les collectivités territoriales

Relations de la métropole avec l'État	Madrid	Amsterdam	Berlin	Bruxelles	Londres	New York
	<p>- La Commission tripartite réunit des représentants de l'État, des communautés autonomes, de la commune de Madrid pour les questions liées à Madrid.</p> <p>- L'État est représenté par un sous-délégué du gouvernement pour la ville et par un délégué pour la région.</p>	<p>- L'État joue un rôle essentiel : dans le financement, le développement urbain et le contrôle de gestion.</p> <p>- Dans le cadre de la politique de la ville (économie, urbanisme, intégration) un contrat d'objectifs lie l'État et la ville.</p>	<p>- Berlin partage la souveraineté étatique avec l'État fédéral.</p>	<p>- Des mécanismes de coopération entre la région et l'autorité fédérale ont été créés pour l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les travaux publics et les transports.</p> <p>Un comité de coopération décide par consensus sur ces matières.</p> <p>- Le système institutionnel belge se caractérise par l'égalité du niveau de pouvoir et l'autonomie des collectivités fédérées par rapport à l'autorité fédérale.</p>	<p>- L'État est présent par l'intermédiaire du Government Offices for London (GOL) qui représente 11 ministères.</p>	<p>L'intervention de l'État fédéral est exclusivement financière.</p>
Avec les collectivités voisines	<p>Possibilité pour les communautés autonomes de créer des «aires métropolitaines» (= structures intercommunales).</p>	<p>La « Metropool Regio Amsterdam » association informelle, réfléchit sur le développement du nord du Randstad.</p>	<p>Multiplication des programmes et des structures de coopération avec le land de Brandebourg.</p>	<p>Les matières bicommunautaires, qui ne peuvent être liées à une communauté linguistique particulière dans la région sont gérées par la Commission Communautaire Commune-Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (COCOM).</p>	<p>Le maire collabore avec les comtés du Kent, du Surrey et avec l'agence de développement régional du Sud-Est.</p>	

Tableau 5 (suite) - Les relations de la métropole avec l'État et les collectivités territoriales

Relations de la métropole avec l'État	Rome	Tokyo	Varsovie	Shanghai	Paris
	- L'État ne participe pas à l'exercice des compétences de la commune.	- Une commission d'arbitrage arbitre et conseille en cas de conflit entre l'État et les collectivités locales.	- L'État est représenté par le Voïvode de Varsovie (préfet de région) chargé de contrôler la légalité des actes émis par la ville.	Les collectivités locales doivent obtenir l'autorisation des autorités centrales pour les décisions d'intérêt nationales. - Le gouvernement central contrôle la mise en œuvre des lois. - Le contrôle du gouvernement central est politique et passe par le parti	- Le préfet a la gestion de la ville. - L'État intervient dans le domaine économique. - Le préfet de police assure la sécurité de la capitale.
Relations de la métropole avec les collectivités voisines	- Relations difficiles entre Rome et sa région car les compétences des deux entités sont mal définies.				La coopération entre Paris et les autres collectivités territoriales d'Île-de-France s'effectue par le biais d'échanges d'information, de concertations, de conventions.

Tableau 6 - Les compétences d'attribution

	Madrid	Amsterdam	Berlin	Bruxelles	Londres
Compétences d'attribution	<p>La commune dispose des mêmes compétences que toutes les communes espagnoles, mais aussi de compétences spécifiques, prévues par la loi du 4 juillet 2006 relative à Madrid capitale et à son régime particulier.</p> <p>Elle dispose d'une mission particulière en matière de sécurité publique et routière, ainsi que de gestion des infrastructures.</p>	<p>Les communes ont une compétence générale pour toutes les affaires locales qu'elles exercent.</p> <p>Les communes ont des compétences : en matière d'aide sociale, d'équipements publics, de santé, d'hygiène, de foncier et d'urbanisme, d'enseignement primaire, de culture, de police, de fourniture du gaz, d'eau potable, d'assainissement, de déchets ménagers, de transports urbains, d'éducation, de culture, de sports et de loisirs.</p>	<p>La ville de Berlin est compétente dans tous les domaines qui ne sont pas réservés à l'État fédéral c'est-à-dire, la défense nationale, la politique étrangère, le droit de la nationalité et de l'immigration, l'administration de la justice, le droit civil et pénal, le droit du travail et de la protection sociale.</p> <p>Berlin est aussi responsable de la police, de l'éducation, de la culture, des transports, de la promotion économique, de l'environnement, de l'urbanisme, de la planification.</p>	<p>Elle est soumise à la tutelle de sa région.</p> <p>La ville mène des politiques en matière d'éducation, de police municipale, de logement, de tourisme, de promotion économique, d'activités culturelles et sportives, d'actions sociales.</p>	<p>La GLA a une compétence générale en matière de développement économique et social, ainsi que l'amélioration de l'environnement.</p> <p>Ses autres compétences : les transports, l'urbanisme, le développement économique, l'environnement, la police, la lutte contre l'incendie et l'organisation des secours, la culture et la santé.</p> <p>Depuis la loi de 2007 : la formation professionnelle, la lutte contre le changement climatique, contre l'inégalité d'accès aux soins.</p>

Tableau 7 - Les compétences partagées

	Madrid	Londres	New York	Tokyo	Varsovie	Shanghai	Rome
Compétences partagées avec des agences ou sociétés privés	<p>La ville dispose de deux agences indépendantes : IVIMA (<i>Instituto de la Vivienda de Madrid</i>) pour le logement et IVIMADE (<i>Instituto Madrileño de desarrollo</i>) pour le développement économique, des sociétés d'économies mixtes pour les pompes funèbres, sociétés anonymes pour le transport.</p>	<p>La GLA exerce ses compétences stratégiques par l'intermédiaire de trois autorités et une agence : les transports (<i>Transport for london</i>), le développement économique (<i>London development agency</i>), la police (<i>Metropolitan Police authority</i>), les services d'incendie et de secours (<i>London fire and emergency planning authority</i>).</p>	<p>La ville partage ses compétences avec environ 50 agences : OEM, agence chargée du développement de plans d'urgence, IBO chargé d'assurer la transparence de l'administration, MTA chargé des transports publics, agence en charge de la gestion du port de commerce de New York, des ponts tunnels...</p>	<p>La préfecture de Tokyo est assistée par des établissements publics, des coopératives, des sociétés d'économie mixtes (SEM) pour ce qui relève de la collecte des déchets, de l'entretien des parcs et jardins publics, de la gestion des hôpitaux, des universités, des musées municipaux.</p>	<p>La municipalité de Varsovie s'appuie sur de nombreux services communaux et établissements publics, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'électricité, du gaz et des transports.</p> <p>Dans le domaine des transports, la ville coopère avec des opérateurs publics (métro, autobus, tramway), et quatre sociétés privées opèrent des réseaux de bus.</p>	<p>Le gouvernement délègue une partie de la politique sociale aux organisations de quartiers.</p> <p>- Des sociétés publiques se chargent de l'activité économique.</p>	<p>La commune exerce la plupart de ses compétences par le biais de nombreuses agences et de sociétés. Ces entités (80) forment un ensemble, Gruppo Comune di Roma.</p> <p>Ce sont des agences, des sociétés à responsabilité limitée, sociétés anonymes dont le capital est entièrement ou non détenu par la commune de Rome.</p>

Les métropoles : Amsterdam, Berlin, Bruxelles, Paris ne partagent pas leurs compétences avec des organismes privés.

VIII. RÉSULTATS D'UNE ENQUÊTE DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION AUPRÈS DE L'ENSEMBLE DES MAIRES DE LA PETITE COURONNE

« DES MAIRES DE LA PETITE COURONNE PRÊTS POUR LE GRAND PARIS »

Le sénateur Philippe Dallier (UMP – Seine-Saint-Denis), dans le cadre de la préparation de son rapport sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, a fait parvenir aux maires de la petite couronne un questionnaire afin de connaître leurs aspirations au sujet du Grand Paris. Les réponses obtenues constituent un échantillon représentatif à la fois géographiquement et politiquement¹.

Les maires interrogés étaient invités à se prononcer à la fois sur les conditions actuelles de l'exercice de leurs compétences, sur les évolutions qu'ils envisageaient concernant ces compétences et, enfin, sur leurs attentes concernant le Grand Paris.

Les réponses recueillies permettent de tirer au moins quatre enseignements :

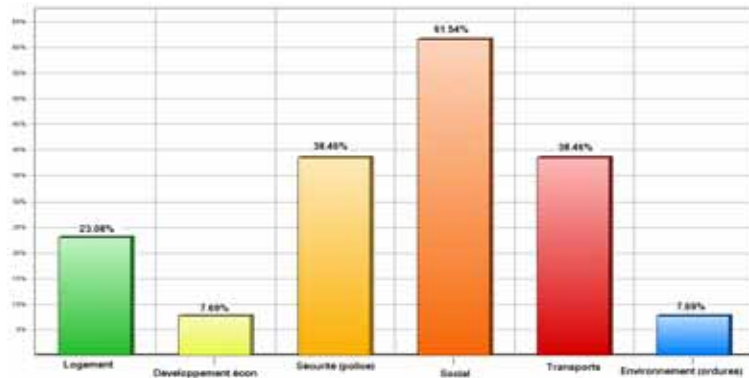
- les maires sont conscients des limites du niveau communal pour exercer certaines compétences et sont conscients du bénéfice que représenterait le Grand Paris pour la gouvernance de l'agglomération ;
- ils estiment que le Grand Paris devrait prioritairement s'occuper de transports, logement, développement économique et environnement ;
- ils souhaitent très majoritairement que leur commune intègre le Grand Paris mais refusent que la ville de Paris en soit le chef de file ;
- le débat sur le Grand Paris suscite des interrogations de la part des maires de la petite couronne dont cette enquête se fait l'écho ; elles sont d'autant plus légitimes que le maire de Paris n'a pas souhaité répondre au questionnaire qui lui a été envoyé, ce qui entretient la méfiance des élus vis-à-vis des intentions de la capitale.

¹ Le taux de réponse du questionnaire a été de 20 %, ce qui est honorable en particulier en période électorale. Les réponses étaient largement pluralistes, 50 % étant le fait de maires de droite, 35 % sont issues de maires de gauche et 15 % de maires du centre. La convergence nette de la majorité des réponses donne une valeur indiscutable aux résultats de cette enquête.

A. DES MAIRES CONSCIENTS DES LIMITES DE L'ÉCHELON COMMUNAL

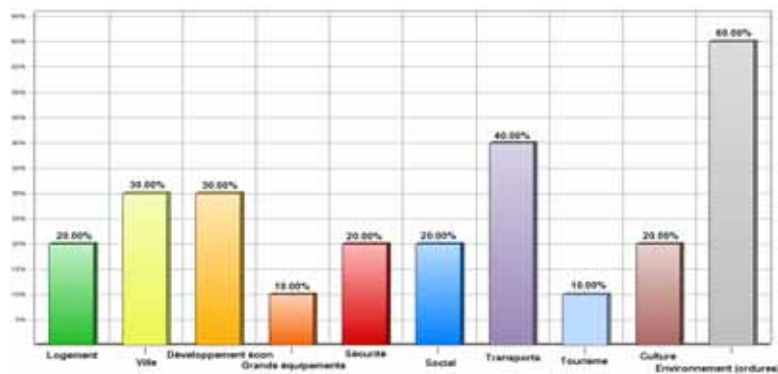
Les maires de la petite couronne restent convaincus que la commune demeure le niveau administratif pertinent pour exercer les services publics de proximité. Interrogés sur les nouvelles compétences qui pourraient leur être transférées, ils sont ainsi près de **62 % à considérer que le social**, qui dépend aujourd'hui du département, pourrait revenir à la commune ce qui est cohérent avec l'idée que la proximité de la commune avec les bénéficiaires de ces prestations est de nature à permettre une meilleure qualité de service et un meilleur suivi individuel. En revanche, on observe l'absence de revendication majoritaire pour un accroissement des compétences des communes en matière de sécurité, transports, logement et développement économique.

Quelles sont les compétences du département, de la région ou de l'État qui pourraient être, selon vous, mieux exercées au niveau communal ?



Interrogés sur les compétences qui sont aujourd'hui exercées par la commune et qui pourraient, selon eux, être mieux exercées à un niveau plus élevé, les maires qui ont répondu au questionnaire sont une forte majorité (60 %) à citer l'environnement, c'est-à-dire en particulier la gestion des déchets, et une forte minorité (40 %) à évoquer les transports.

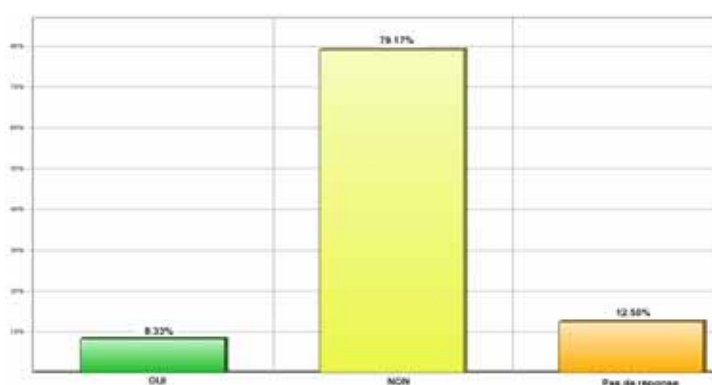
Parmi les compétences exercées par votre commune, quelles sont celles qui pourraient être exercées de manière plus efficace à un autre échelon ?



B. DES MAIRES MÉCONTENTES DU FONCTIONNEMENT DE LA GOUVERNANCE FRANCILIENNE

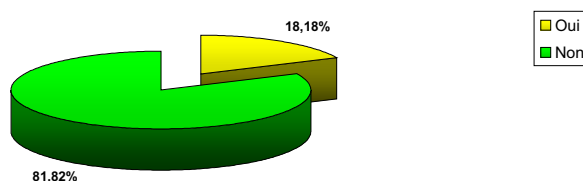
Un des principaux enseignements du questionnaire de l'Observatoire de la décentralisation concerne le regard que portent les maires sur le fonctionnement de l'agglomération puisque près de **80 % considèrent que celui-ci n'est pas satisfaisant.**

Pensez-vous que la gouvernance du cœur de l'agglomération parisienne soit aujourd'hui satisfaisante ?



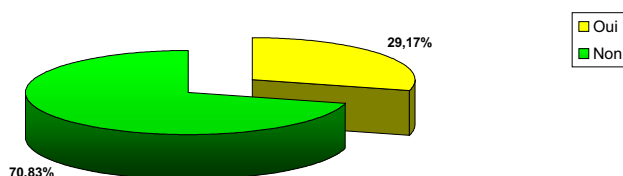
Parmi les causes de cette déficience, on peut citer tout particulièrement **l'organisation des déplacements entre Paris et la banlieue qui n'est pas considérée comme satisfaisante par près de 82 % des maires.**

La gestion des transports en Île-de-France, et notamment l'organisation des déplacements entre Paris et la banlieue, vous semble-t-elle satisfaisante ?



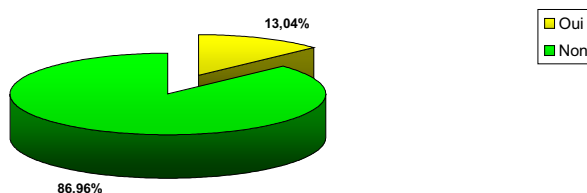
L'organisation de la sécurité dans l'agglomération ne donne pas non plus satisfaction puisque près de **71 % des maires** considèrent que cette compétence n'est pas suffisamment bien exercée par les acteurs qui en ont aujourd'hui la responsabilité.

La sécurité vous semble-t-elle suffisamment bien assurée par les acteurs actuellement chargés de cette compétence ?



Quand ils se projettent vers l'avenir, les maires estiment aussi à près de **87 %** que la crise du logement qui sévit dans l'agglomération ne pourra pas être résolue seulement au niveau de la commune, alors même que seuls 20 % d'entre eux estiment que cette compétence pourrait être mieux exercée à un autre échelon.

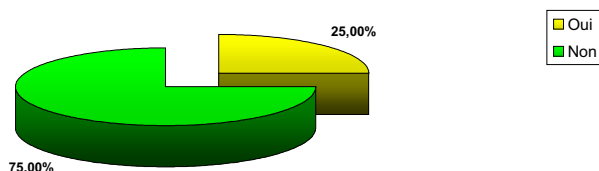
Pensez vous que la crise du logement peut être résolue seulement au niveau de la commune ?



Concernant le logement, on touche donc à une forme de contradiction puisque les maires, conscients qu'ils n'ont pas les moyens de mener des politiques satisfaisantes en ce domaine, refusent de s'en dessaisir. Ils sont ainsi 75 % à ne pas accepter une mise en commun de la gestion du foncier avec un futur Grand Paris.

Un tel résultat montre l'attachement des maires à leurs compétences en matière d'urbanisme en dépit des difficultés qu'ils rencontrent pour les exercer et donc la nécessité d'imaginer des dispositifs innovants qui ne privent pas la commune de son influence sur cette compétence tout en permettant d'initier une politique métropolitaine en ce domaine.

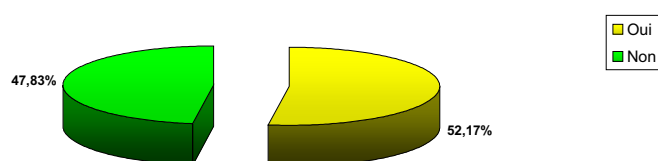
Seriez-vous prêt à partager la maîtrise du foncier avec la future collectivité du Grand Paris ?



C. DES ÉLUS CONSCIENTS DE L'INTÉRÊT DE LA CRÉATION DU GRAND PARIS POUR L'AVENIR DE L'AGGLOMÉRATION

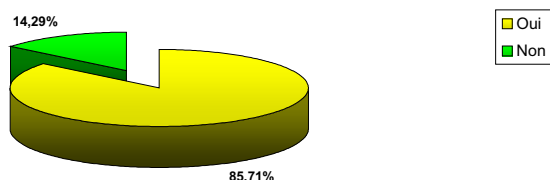
Une majorité des maires qui ont répondu au questionnaire (**52,2 %**) pense que le projet de Grand Paris est de nature à renforcer la péréquation financière entre les différents territoires de l'agglomération. L'objectif de solidarité apparaît donc clairement pour plus de la moitié des maires, même si celui-ci n'est pas partagé par un nombre quasiment équivalent d'élus.

La création d'un Grand Paris serait-elle de nature à renforcer la péréquation financière entre les territoires qui le composeraient et à permettre un développement plus harmonieux ?



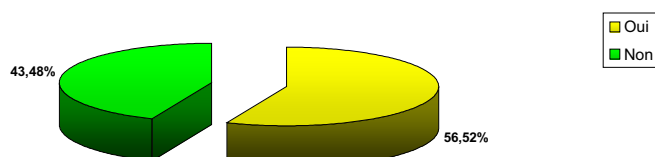
Concernant le bénéfice que pourrait en tirer globalement l'ensemble de l'agglomération à travers un surcroît de richesses, il ne fait guère de doutes puisque près de **86 %** des maires estiment que l'amélioration de la gouvernance en Île-de-France pourrait permettre à l'agglomération parisienne de conforter son rang dans la compétition européenne.

Pensez-vous que l'amélioration de la gouvernance en Île-de-France pourrait permettre à l'agglomération parisienne de conforter son rang dans la compétition européenne ?



Les analyses sont plus partagées en ce qui concerne le bénéfice individuel que pourrait en retirer chaque commune sur le plan économique, même si l'impact devrait être positif pour 56,5 % des maires qui ont répondu au questionnaire.

Pensez-vous que l'appartenance de votre commune au futur Grand Paris pourrait la faire bénéficier d'une attractivité économique accrue ?

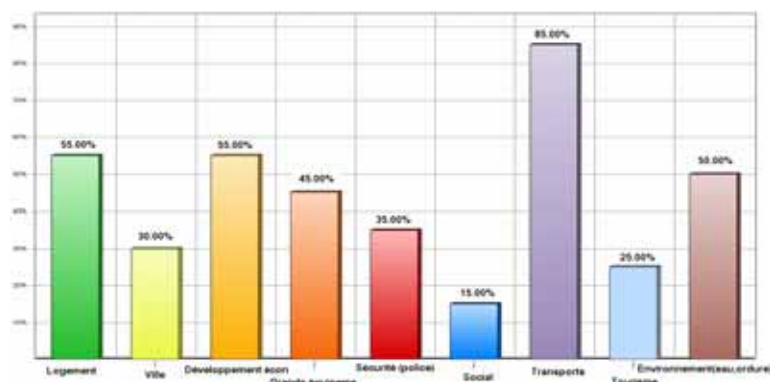


D. UN GRAND PARIS COMPÉTENT POUR LES TRANSPORTS, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE LOGEMENT ET L'ENVIRONNEMENT

Interrogés sur les compétences qu'ils aimeraient voir prises en charge par la nouvelle collectivité du Grand Paris, les maires ont logiquement désigné, en premier lieu, la gestion des transports (**85 %**), le logement et le développement économique (**55 %**) puis les grands équipements (**45 %**). Par ailleurs, la sécurité reste une préoccupation essentielle car plus de **35 %** des communes souhaitent que cette matière ressorte de la compétence du Grand Paris. Le fait qu'une majorité de maires considèrent qu'à l'avenir le logement pourrait être confié au Grand Paris illustre bien la prise de conscience de la nécessité de construire une approche métropolitaine sur cette question.

A noter, enfin, que seuls 15 % des maires estiment que le Grand Paris devrait s'occuper de social, ce qui confirme que cette compétence a vocation à être exercée au plus près du terrain.

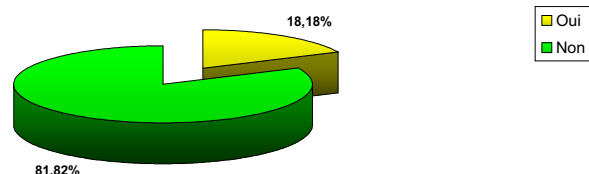
Si la collectivité territoriale du Grand Paris ne devait exercer que quatre compétences d'attribution, lesquelles devraient-elles être, selon vous, parmi la liste suivante ?



E. DES MAIRES QUI NE SOUHAITENT PAS PASSER SOUS LA COUPE DE LA VILLE DE PARIS

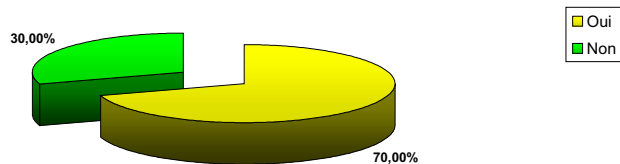
Si les maires qui ont répondu au questionnaire ont une idée précise des missions qu'ils verraient bien assignées au Grand Paris, ils sont aussi soucieux que l'organisation de l'agglomération ne se traduise pas par leur mise sous tutelle de la capitale. Ils sont ainsi **82 %** à refuser que la ville de Paris devienne le chef de file de l'agglomération parisienne.

La ville de Paris doit-elle devenir le chef de file de l'agglomération parisienne ?



On peut également souligner que **70 % d'entre eux** souhaitent que leur commune intègre le Grand Paris. Les maires de la petite couronne apparaissent donc à la fois concernés et d'une certaine manière enthousiastes face à la perspective de création d'un Grand Paris même s'ils restent vigilants.

Considérez-vous que votre commune doive faire partie du Grand Paris ?



Les maires qui ont répondu au questionnaire avaient la possibilité de faire part de commentaires. Ceux-ci traduisent une préoccupation largement partagée face aux dérives centralisatrices que le projet de Grand Paris pourrait induire. S'ils sont donc nombreux à souhaiter la création d'un pouvoir d'agglomération fort, on peut souligner qu'ils souhaitent également préserver le niveau d'administration de proximité que constitue la commune. En outre, ils sont unanimes au sujet de la réduction du nombre d'échelons institutionnels qui est, selon eux, responsable d'une grande confusion dans l'exercice des compétences et de la lenteur de l'action publique.

Les maires qui ont fait part de leurs commentaires souhaitent que le projet de Grand Paris renforce l'attractivité économique de l'agglomération, mais ils appellent également de leurs vœux la résorption des inégalités à la fois sociales et fiscales. Ils attendent du Grand Paris la mise en place de politiques publiques plus homogènes et coordonnées en matière de transports, de sécurité et de logement.

A cette fin, certains maires préconisent la fusion des départements de petite couronne en une seule et même entité afin de pouvoir mener une réflexion cohérente et globale. Ils rappellent également que la réflexion sur l'organisation institutionnelle doit impérativement être doublée de la définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs ce qui plaide pour la mise en place d'outils nouveaux de programmation au niveau de l'agglomération.

IX. DONNÉES FINANCIÈRES SUR LE CŒUR DE L'AGGLOMÉRATION

A. NOTES DU MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE



DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS

Service de l'application
Sous-direction de la gestion des impôts des particuliers,
de la fiscalité directe locale, des études et des statistiques

A PARIS

OBJET : Etude du grand Paris. Sélection de cinq communes pour les départements du 92, 93 et 94

La présente note propose une sélection faite par le bureau M2 de cinq communes pour chaque département de la petite couronne (92, 93 et 94) servant de point de départ à l'étude du « grand Paris ».

I- Demande

I-1 Les sources

Les données retenues sont issues du fichier REI 2007 (recensement des éléments d'imposition de fiscalité directe locale par commune) et du fichier DGF 2007 de la Direction générale des collectivités locales.

I-2 Les données

Le fichier joint en annexe est composé de l'ensemble des communes des départements du 92, 93 et 94. Les variables retenues sont la population par commune, les taux de la fiscalité directe locale par commune, les taux globaux par commune, les taux du département par taxe locale, le poids de la taxe professionnelle dans l'ensemble de la fiscalité directe locale, le potentiel fiscal et le potentiel financier.

Pour information, est joint en annexe un tableau reprenant ces données pour l'ensemble des communes des départements étudiés.

II- Resultats

II-1 Méthodologie

Les critères de sélection des communes retenus pour l'étude du grand Paris sont les suivants :

- la population de la commune est proche de la moyenne de la population des communes de son département
- le poids de la taxe professionnelle n'est ni faible ni élevé



II-2 Les communes retenues

Sélection de communes représentatives des départements 92, 93 et 94

DEP	COM	Libellé des communes	Population REI	Total pop DGF	Taux TFNB	Taux TFB	Taux TH	Taux Global TFNB	Taux Global TFB	Taux Global TH	Taux dép. TFNB	Taux dép. TFB	Taux dép. TH	Poids TP	Potentiel fiscal	Potentiel financier
75	056	PARIS	2 147 857	2 223 582	13,50	7,11	8,80	16,20	8,53	11,14	0,00	0,00	2,19	45,14	3 532 475 648	4 062 864 836
92	024	CLICHY	50 420	51 083	16,01	20,67	16,70	25,82	26,59	22,56	7,50	4,74	5,80	46,37	66 416 102	73 886 173
92	044	LEVALLOIS-PERRET	54 994	56 132	30,89	11,65	11,32	40,70	17,58	17,19	7,50	4,74	5,80	52,36	136 680 585	144 899 686
92	048	MEUDON	44 372	44 784	14,21	10,41	14,03	23,15	16,25	19,90	7,50	4,74	5,80	28,41	50 031 241	60 502 540
92	049	MONTROUGE	42 002	42 601	6,87	7,80	10,23	17,52	14,41	16,84	7,50	4,74	5,80	41,57	55 250 135	62 623 607
92	073	SURESNES	40 594	40 920	106,40	18,29	14,55	116,06	24,09	20,41	7,50	4,74	5,80	37,82	59 109 676	68 111 803
93	006	BAGNOLET	32 761	32 985	20,22	19,81	14,44	35,76	30,21	21,19	12,97	9,01	7,15	44,56	30 574 038	37 724 240
93	027	LA COURNEUVE	35 608	35 915	16,25	20,53	8,33	31,78	30,93	14,95	12,97	9,01	7,15	47,38	35 341 663	42 077 957
93	064	ROSNY-SOUS-BOIS	39 499	39 741	20,27	19,67	17,26	35,07	29,62	24,22	12,97	9,01	7,15	32,47	32 745 772	41 750 226
93	073	TREMBLAY-EN-FRANCE	34 018	34 162	86,47	19,88	14,23	104,45	31,66	23,05	12,97	9,01	7,15	52,94	72 548 308	77 190 241
93	078	VILLEPINTE	33 902	34 014	89,16	30,75	15,22	114,06	44,55	24,59	12,97	9,01	7,15	35,47	30 933 219	37 906 468
94	018	CHARENTON-LE-PONT	26 706	27 164	18,87	13,74	9,15	35,50	23,64	16,36	12,38	8,10	6,29	35,30	36 427 995	41 087 309
94	034	FRESNES	25 315	25 452	44,68	22,30	15,81	59,60	32,17	22,50	12,38	8,10	6,29	28,20	18 373 143	24 495 912
94	054	ORLY	20 706	20 797	39,85	17,48	14,93	53,71	27,06	21,43	12,38	8,10	6,29	56,74	29 305 767	32 964 318
94	073	THIAIS	28 502	28 656	19,75	10,57	10,75	33,76	20,15	17,36	12,38	8,10	6,29	38,81	27 790 331	32 751 317
94	078	VILLENEUVE-SAINT-GEORGES	28 942	29 058	29,02	18,06	21,28	43,69	27,96	28,20	12,38	8,10	6,29	46,48	20 918 395	26 964 508

Source : fichier REI 2007 et fichier DGCL 2007

III- Principales définitions

Pour information, sont rappelées ci-après les définitions du potentiel fiscal et du potentiel financier reprises du rapport de l'Observatoire des finances.

III-1 Potentiel fiscal

(article L2334-4 du code général des collectivités territoriales)

Le potentiel fiscal des collectivités territoriales (communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions) est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition aux quatre taxes directes locales les taux moyens nationaux d'imposition à chacune de ces taxes. Les taux moyens nationaux sont obtenus en rapportant le produit de la taxe aux bases nettes correspondantes ; pour les communes, les taux moyens tiennent compte des produits prélevés par les groupements. Les bases utilisées sont des bases d'imposition qui neutralisent les choix d'exonérations effectués à l'échelon local par les collectivités.

III-2 Potentiel financier

(article L2334-4 du code général des collectivités territoriales)

Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal de la collectivité, auquel sont ajoutées les dotations récurrentes de l'État.





DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS

Service de l'application
Sous-direction de la gestion des impôts des particuliers,
de la fiscalité directe locale, des études et des statistiques

A PARIS

OBJET : Etude du grand Paris. Sélection de locaux
d'habitation sur cinq communes pour les départements du
92, 93 et 94, en fonction de la catégorie et de la surface du local.

La présente note propose une sélection faite par le bureau M2
de locaux d'habitation choisis sur cinq communes pour chaque département de
la petite couronne (92, 93 et 94) relatif à l'étude du « grand Paris ».

I- Demande

I-1 Les sources

Les données retenues sont issues du fichier PLFC 2006 (fichier
de Taxe d'Habitation) et du fichier de taxation à la Taxe Foncière 2006.

I-2 Les données

Le fichier joint en annexe est composé des quinze communes
des départements du 92, 93 et 94, sélectionnées en point de départ de l'étude
sur le « grand Paris », et de la ville de Paris par arrondissement. Les variables
retenues sont la catégorie du local d'habitation, la surface du local, le montant
total à recouvrer de Taxe d'Habitation (TH), le montant total de la TH après
dégrèvements et plafonnement, la somme totale de TH à payer et le montant
total de la cotisation de taxe foncière.

II- Résultats

II-1 Méthodologie

Les critères de sélection des locaux retenus pour l'étude du
grand Paris sont les suivants :

- locaux en catégorie 4
- surface retenue proche de 70m²
- l'appartement type retenu s'approche au plus près de la
moyenne de la cotisation TF payée pour les locaux du
même type
- la sélection a porté sur des appartements non exonérés de
TH au sens des économiquement faibles (ECF), non
dégravés totalement de cotisation, et de cotisation non
plafonnée en fonction du revenu



II-2 Locaux retenus par commune

Cotisations "types" de TH et TF dans chacune des communes pré-sélectionnées

DEP	COM	Libellé des communes	Catégorie du local	Surface du local	Somme totale à payer TH 2006	Total des cotisations TF 2006
75	056	PARIS 01	4	70	570	501
75	056	PARIS 02	4	70	878	513
75	056	PARIS 03	4	70	894	522
75	056	PARIS 04	4	70	620	534
75	056	PARIS 05	4	70	950	555
75	056	PARIS 06	4	70	1205	603
75	056	PARIS 07	4	70	1060	596
75	056	PARIS 08	4	70	1116	626
75	056	PARIS 09	4	70	583	509
75	056	PARIS 10	4	70	824	517
75	056	PARIS 11	4	70	630	548
75	056	PARIS 12	4	70	583	509
75	056	PARIS 13	4	70	581	509
75	056	PARIS 14	4	70	607	526
75	056	PARIS 15	4	70	676	570
75	056	PARIS 16	4	70	943	623
75	056	PARIS 17	4	70	692	580
75	056	PARIS 18	4	70	513	470
75	056	PARIS 19	4	70	585	512
75	056	PARIS 20	4	70	764	519
92	024	CLICHY	4	70	1172	851
92	044	LEVALLOIS PERRET	4	70	1106	756
92	048	MEUDON	4	70	1180	757
92	049	MONTROUGE	4	70	836	491
92	073	SURESNES	4	70	1122	893
93	006	BAGNOLET	4M	70	995	878
93	027	LA COURNEUVE	4M	70	614	740
93	064	ROSNY SOUS BOIS	4	70	1091	940
93	073	TREMBLAY-EN-FRANCE	4	72	932	782
93	078	VILLEPINTE	4M	70	870	885
94	018	CHARENTON LE PONT	4	70	1007	926
94	034	FRESNES	4M	70	952	936
94	054	ORLY	4M	70	814	635
94	073	THIAIS	4	70	735	654
94	078	VILLENEUVE ST GEORGES	4M	70	1067	818

Sources : fichier PLFC 2006 et fichier taxation TF 2006

III- Limites observées

Les locaux retenus sont des appartements classés en catégorie 4, catégorie d'appartement « confortable » selon l'art 324H de l'annexe III du CGI, de surface de 70m².

Dans les communes retenues du département de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, aucun local ne répond à ces critères. C'est le cas des communes de Bagnolet, Villepinte, Fresnes, Orly et Villeneuve Saint-Georges, qui sont essentiellement pavillonnaires. La commune de La Courneuve, est pourvue de logements sociaux. A défaut la catégorie retenue dans ces communes est la 4M.


Le choix de la catégorie 5 permettrait un panel de locaux plus représentatif de la moyenne dans ces communes, en particulier dans le département de Seine-Saint-Denis.



B. TABLEAUX SUR LES COMPTES DES CONSEILS GÉNÉRAUX

DGCL - Département des études et des statistiques locales

Départements, budgets primitifs, 2007

Hauts-de-Seine (92)	Définitions 
Population (estimations de population 2005, Insee) : 1 517 000 habitants dont 284 284 habitants de plus de 60 ans.	

Exercice 2007	Valeurs en millions d'euros		Croissance en % 2007 / 2006	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2007				Hauts-de-Seine	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	1 894,7		-8,3%		1 249,0	1 079,7
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	<i>148,9</i>		<i>-56,6%</i>		<i>98,1</i>	<i>74,3</i>
Dépenses totales hors réaménagement de dette	1 745,8		+1,4%		1 150,9	1 005,3
Dépenses de gestion courante (1)	1 203,4		+5,9%	100,0%	793,3	709,7
● par nature						
Charges de personnel - chap. 012 (a)	247,0		+7,6%	20,5%	162,8	133,5
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	228,7		+0,1%	19,0%	150,8	92,4
Autres charges d'activité - chap. 05 (c)	721,0		+5,1%	59,9%	475,3	474,2
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	6,8		n.s.%	0,6%	4,6	8,8
● par fonction						
Dépenses d'aide sociale	724,8		+1,3%	60,2%	477,8	451,3
Dépenses pour les collèges	41,8		+33,7%	3,5%	27,6	25,1
Dépenses de voirie	17,8		+12,9%	1,5%	11,7	16,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	29,5		+7,2%	2,4%	19,4	34,0
Recettes de fonctionnement (2)	1 401,4		+4,9%	100,0%	923,8	822,1
Contributions directes - chap. 731 (d)	589,9		+1,0%	42,1%	388,9	311,8
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	445,6		+15,7%	31,8%	293,8	220,9
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	306,9		+2,0%	21,9%	202,3	253,5
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	58,9		-15,1%	4,2%	38,8	38,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	198,0		-0,7%		130,5	113,4
Intérêts de la dette ** (4)	18,2		-24,9%		12,0	12,5
<i>Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)</i>	<i>1 221,6</i>		<i>+5,2%</i>		<i>805,3</i>	<i>721,2</i>
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	179,8		+2,6%		118,5	101,0
Remboursement de dette (comptes 1641, 1643 et 1644) (7)	61,8		-68,9%		40,7	37,7
Epargne nette (8) = (6) - (7)	118,0		n.s.%		77,8	63,3
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	462,5		+23,4%	100,0%	304,8	246,5
● par nature						
Immobilisations - chap. 20.21 et 23 (programmes et hors programmes) (9)	295,6		+18,3%	63,9%	194,9	150,7
Subventions d'équipement versées - chap. 204	161,9		+61,0%	35,0%	106,7	89,8
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	5,0		-79,6%	1,1%	3,3	6,2
● par fonction						
Dépenses pour les collèges	104,2		+9,6%	22,5%	68,7	42,9
Dépenses de voirie	63,0		+15,6%	13,6%	41,5	76,7
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	74,6		-47,9%	100,0%	49,2	49,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	67,1		+4,1%	89,9%	44,2	41,9
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	7,5		n.s.%	10,1%	5,0	7,4
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	102,7		+48,4%		127,0	112,5
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	269,8		+10,9%		177,9	134,0
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	269,8		+10,9%		177,9	133,8
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2007	230,7		-29,1%		152,1	315,1
Annuité de dette pour emprunt	80,0		-62,1%		52,7	50,1

* les opérations de gestion active de la dette comprennent les remboursements anticipés (compte 166) et les emprunts du type "crédits à long terme renouvelable" (compte 16449).

** hors intérêts liés aux emprunts assortis d'une ligne de trésorerie.

Les libellés des postes en M52 correspondent aux dénominations M51 suivantes (tout en rappelant que ces nouvelles appellations ne comprennent pas les mêmes articles comptables).

(a) Frais de personnel y compris la rémunération des assistantes maternelles.

(b) Travaux, fournitures et services extérieurs.

(c) Transferts versés.

(d) Contributions directes non compris les compensations versées par l'Etat.


(e) Impôts indirects.

(f) y compris les compensations fiscales versées par l'Etat.

(g) Equipement brut.

Source : DGCL/DESL, Budgets primitifs, 2007.

Départements, budgets primitifs, 2007

Seine-Saint-Denis (93)				Définitions 	
Population (estimations de population 2005, Insee) : 1 459 000 habitants dont 218 584 habitants de plus de 60 ans.					
Exercice 2007	Valeurs en millions d'euros	Croissance en %	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2007	2007 / 2006		Seine-Saint-Denis	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	1 643,3	+1,5%		1 126,3	1 079,7
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	25,0	-48,5%		17,1	74,3
Dépenses totales hors réaménagement de dette	1 618,3	+3,1%		1 109,2	1 005,3
Dépenses de gestion courante (1)	1 321,9	+3,1%	100,0%	906,0	708,7
● par nature					
Charges de personnel - chap. 012 (a)	268,6	+5,6%	20,3%	184,1	133,5
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	168,3	+2,9%	12,7%	115,4	92,4
Autres charges d'activité - chap. 05 (c)	867,1	+3,9%	65,6%	594,3	474,2
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	17,9	-18,7%	1,4%	12,3	8,6
● par fonction					
Dépenses d'aide sociale	954,2	+1,9%	72,2%	654,0	451,3
Dépenses pour les collèges	49,0	+32,2%	3,7%	33,6	25,1
Dépenses de voirie	9,6	+25,5%	0,7%	6,6	16,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	28,6	+4,2%	2,2%	19,6	34,0
Recettes de fonctionnement (2)	1 458,5	+3,4%	100,0%	999,7	822,1
Contributions directes - chap. 731 (d)	567,4	-2,3%	38,9%	388,9	311,6
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	396,8	+8,0%	27,2%	272,0	220,9
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	396,9	+2,0%	27,2%	272,0	263,5
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	97,4	+47,5%	6,7%	66,8	36,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	136,7	+6,4%		93,7	113,4
Intérêts de la dette ** (4)	30,1	+2,0%		20,6	12,5
<i>Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)</i>	1 351,9	+3,1%		926,6	721,2
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	106,6	+7,7%		73,1	101,0
Remboursement de dette (comptes 1641, 1643 et 1644) (7)	47,1	-4,4%		32,3	37,7
Epargne nette (8) = (6) - (7)	59,5	+19,7%		40,8	63,3
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	219,3	+4,8%	100,0%	150,3	246,5
● par nature					
Immobilisations - chap. 20,21 et 23 (programmes et hors programmes) (g)	148,7	-1,6%	67,8%	101,9	150,7
Subventions d'équipement versées - chap. 204	66,4	+19,1%	30,3%	45,5	89,6
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	4,2	+77,9%	1,9%	2,9	6,2
● par fonction					
Dépenses pour les collèges	60,6	-6,6%	27,6%	41,4	42,9
Dépenses de voirie	47,9	+19,9%	21,8%	32,8	78,7
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	68,8	+6,8%	100,0%	47,2	49,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	54,7	-4,1%	79,4%	37,5	41,9
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	14,1	n.s.%	20,6%	9,7	7,4
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	128,3	+12,5%		88,0	112,5
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	90,9	-4,3%		62,3	134,0
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	90,9	-4,3%		62,3	133,8
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2007	879,9	+0,1%		603,1	315,1
Annuité de dette pour emprunt	77,2	-2,0%		52,9	50,1

* les opérations de gestion active de la dette comprennent les remboursements anticipés (compte 166) et les emprunts du type "crédits à long terme renouvelable" (compte 16449).

** hors intérêts liés aux emprunts assortis d'une ligne de trésorerie.

Les libellés des postes en M52 correspondent aux dénominations M51 suivantes (tout en rappelant que ces nouvelles appellations ne comprennent pas les mêmes articles comptables).

(a) Frais de personnel y compris la rémunération des assistantes maternelles.

(b) Travaux, fournitures et services extérieurs.

(c) Transferts versés.

(d) Contributions directes non compris les compensations versées par l'Etat.


(e) Impôts indirects.

(f) y compris les compensations fiscales versées par l'Etat.

(g) Equipement brut.

Source : DGCL/DESL, Budgets primitifs, 2007.

Départements, budgets primitifs, 2007

Val-de-Marne (94)				Définitions 	
Population (estimations de population 2005, Insee) : 1 279 000 habitants dont 220 909 habitants de plus de 60 ans.					
Exercice 2007	Valeurs en millions d'euros	Croissance en %	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2007	2007 / 2006		Val-de-Marne	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	1 683,5	+13,7%		1 316,3	1 079,7
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	<i>177,1</i>	<i>n.s.%</i>		<i>138,5</i>	<i>74,3</i>
Dépenses totales hors réaménagement de dette	1 506,4	+7,8%		1 177,8	1 005,3
Dépenses de gestion courante (1)	1 054,6	+7,4%	100,0%	824,6	708,7
● par nature					
Charges de personnel - chap. 012 (a)	280,1	+8,3%	26,6%	219,0	133,5
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	142,8	+2,4%	13,5%	111,6	92,4
Autres charges d'activité - chap. 65 (c)	827,1	+8,2%	59,5%	490,3	474,2
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	4,7	+23,9%	0,4%	3,7	8,6
● par fonction					
Dépenses d'aide sociale	891,7	+5,1%	65,6%	540,8	451,3
Dépenses pour les collèges	31,4	+5,6%	3,0%	24,5	25,1
Dépenses de voirie	10,0	+20,3%	0,9%	7,8	16,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	25,0	+4,2%	2,4%	19,6	34,0
Recettes de fonctionnement (2)	1 153,0	+6,4%	100,0%	901,5	822,1
Contributions directes - chap. 731 (d)	429,8	+4,4%	37,3%	336,1	311,8
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	343,7	+9,8%	29,8%	268,7	220,9
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	323,0	+6,2%	28,0%	252,5	253,5
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	56,5	+2,4%	4,9%	44,2	36,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	98,3	-3,7%		76,9	113,4
Intérêts de la dette ** (4)	7,3	n.s.%		5,7	12,5
<i>Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)</i>	<i>1 062,0</i>	<i>+7,9%</i>		<i>830,3</i>	<i>721,2</i>
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	91,0	-8,7%		71,1	101,0
Remboursement de dette (comptes 1641, 1643 et 1644) (7)	9,7	+3,6%		7,6	37,7
Epargne nette (8) = (6) - (7)	81,3	-10,0%		63,6	63,3
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	434,8	+7,6%	100,0%	339,9	246,5
● par nature					
Immobilisations - chap. 20,21 et 23 (programmes et hors programmes) (g)	326,0	+6,9%	75,0%	254,9	150,7
Subventions d'équipement versées - chap. 204	95,1	-0,0%	21,9%	74,3	89,6
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	13,7	n.s.%	3,2%	10,7	6,2
● par fonction					
Dépenses pour les collèges	103,4	-16,1%	23,8%	80,8	42,9
Dépenses de voirie	139,6	+46,8%	32,1%	109,1	76,7
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	87,4	+31,4%	100,0%	68,3	49,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	78,2	+24,2%	89,5%	61,1	41,9
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	9,2	n.s.%	10,5%	7,2	7,4
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	168,7	+7,6%		131,9	112,5
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	266,0	+7,7%		208,0	134,0
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	266,0	+7,7%		208,0	133,8
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2007	185,9	n.s.%		145,4	315,1
Annuité de dette pour emprunt	17,0	+44,5%		13,3	50,1

* les opérations de gestion active de la dette comprennent les remboursements anticipés (compte 166) et les emprunts du type "crédits à long terme renouvelable" (compte 16449).

** hors intérêts liés aux emprunts assortis d'une ligne de trésorerie.

Les libellés des postes en M52 correspondent aux dénominations M51 suivantes (tout en rappelant que ces nouvelles appellations ne comprennent pas les mêmes articles comptables).

(a) Frais de personnel y compris la rémunération des assistantes maternelles.

(b) Travaux, fournitures et services extérieurs.

(c) Transferts versés.

(d) Contributions directes non compris les compensations versées par l'Etat.

(e) Impôts indirects.

(f) y compris les compensations fiscales versées par l'Etat.

(g) Equipement brut.

Source : DGCL/DESL, Budgets primitifs, 2007.

Ensemble des communes des départements concernés par l'étude du Grand Paris (92, 93 et 94)

DEP	COM	Libellé des communes	Population REI	Population DGCL	Total pop DGF	Taux TFNB	Taux FNB	Taux TH	Taux Global TFB	Taux Global TFNB	Taux Global TH	Taux dép. TFB	Taux dép. TH	Poids TP	Potentiel fiscal	Potentiel financier
75	056	PARIS	2 147 857	2 147 857	2 223 582	13,50	7,11	8,80	8,53	16,20	11,14	0,00	2,19	45,14	3 532 475 648	4 062 864 836
	Moyenne 75		2 147 857	2 147 857	2 223 582				8,53	16,20	11,14	0,00	2,19		3 532 475 648	4 062 864 836
92	002	ANTONY	60 420	60 420	60 861	16,33	16,91	11,07	22,84	25,74	16,94	4,74	5,80	27,92	56 202 692	69 434 488
92	004	ASNIERES-SUR-SEINE	76 314	76 314	77 232	13,39	10,11	12,27	16,01	23,12	18,14	4,74	5,80	32,44	70 529 663	84 603 908
92	007	BAGNEUX	37 433	37 433	37 621	25,63	21,68	15,24	27,61	35,22	23,09	4,74	5,80	26,36	31 580 106	40 963 181
92	009	BOIS-COLOMBES	24 048	24 048	24 305	24,18	16,28	18,12	21,91	33,67	21,99	4,74	5,80	17,63	18 718 807	23 309 622
92	012	BOULOGNE-BILLANCOURT	107 042	107 042	109 390	8,47	6,75	9,74	12,69	18,27	15,61	4,74	5,80	62,11	227 063 271	242 089 340
92	014	BOURG-LA-REINE	18 497	18 497	18 709	11,93	13,69	13,69	19,76	21,05	19,56	4,74	5,80	13,42	15 888 807	19 850 753
92	019	CHATENAY-MALABRY	30 919	30 919	31 117	57,25	17,02	14,50	22,91	66,14	20,36	4,74	5,80	12,27	21 020 529	28 346 270
92	020	CHATILLON	28 788	28 788	29 014	25,19	15,73	14,65	22,30	35,68	21,26	4,74	5,80	29,47	31 652 095	37 986 895
92	022	CHAVILLE	18 136	18 136	18 298	24,65	18,00	15,02	24,07	33,36	20,89	4,74	5,80	9,83	15 470 628	20 408 229
92	023	CLAMART	49 131	49 131	49 488	15,28	14,78	14,27	20,80	24,71	20,14	4,74	5,80	27,07	45 780 055	55 748 673
92	024	CLICHY	50 420	50 420	51 083	16,01	20,67	16,70	26,59	25,82	22,56	4,74	5,80	46,37	66 416 102	73 886 173
92	025	COLOMBES	77 184	77 184	77 710	22,55	21,38	17,13	27,33	32,13	23,00	4,74	5,80	31,46	66 411 342	82 477 685
92	026	COURBEVOIE	83 153	83 153	84 645	7,37	4,18	5,84	10,04	17,12	11,71	4,74	5,80	58,97	209 318 477	217 335 540
92	032	FONTENAY-AUX-ROSES	23 849	23 849	24 077	15,35	13,48	12,08	19,53	24,67	17,95	4,74	5,80	23,18	20 437 695	26 087 751
92	033	GARCHES	18 320	18 320	18 516	30,40	13,64	11,65	19,72	39,88	17,52	4,74	5,80	11,78	15 816 206	19 897 757
92	035	LA GARENNE-COLOMBES	24 181	24 181	24 503	16,42	11,02	9,98	16,97	25,38	15,85	4,74	5,80	47,26	31 462 614	35 731 582
92	036	GENNEVILLIERS	42 733	42 733	42 887	25,10	20,82	12,75	26,59	34,87	18,58	4,74	5,80	67,86	76 543 227	76 543 227
92	040	ISSY-LES-MOULINEAUX	60 927	60 927	61 835	9,11	11,09	9,99	17,08	18,89	15,86	4,74	5,80	65,21	108 243 164	118 215 203
92	044	LEVALLOIS-PERRET	54 994	54 994	56 132	30,89	11,65	11,32	17,58	40,70	17,19	4,74	5,80	52,36	136 680 585	144 899 686
92	046	MALAKOFF	29 644	29 644	29 917	10,79	14,49	12,02	20,45	20,53	17,87	4,74	5,80	41,50	27 067 360	33 621 891
92	047	MARNES-LA-COQUETTE	1 541	1 541	1 568	12,18	6,13	5,99	12,21	21,35	11,87	4,74	5,80	23,09	2 462 992	2 726 286
92	048	MEDON	44 372	44 372	44 784	14,21	10,41	14,03	16,25	23,15	19,90	4,74	5,80	28,41	50 031 241	60 502 540
92	049	MONTRouGE	42 002	42 002	42 601	6,87	7,80	10,23	14,41	17,52	16,84	4,74	5,80	41,57	55 250 135	62 623 607
92	050	NANTERRE	86 219	86 219	86 714	20,50	11,24	6,90	16,96	30,07	12,74	4,74	5,80	68,41	147 916 514	165 254 910
92	051	NEUILLY-SUR-SEINE	60 364	60 364	62 933	3,27	2,42	4,96	8,38	13,07	10,84	4,74	5,80	38,23	141 241 377	149 724 375
92	060	LE PLESSIS-ROBINSON	26 159	26 159	26 299	100,53	19,00	13,07	24,22	110,15	18,93	4,74	5,80	29,18	27 934 758	32 211 624
92	062	PUTEAUX	40 950	40 950	41 624	11,51	7,93	6,91	13,87	21,31	12,77	4,74	5,80	60,42	174 064 202	180 491 720
92	063	RUEIL-MALMAISON	74 671	74 671	75 321	21,49	9,89	14,63	15,87	31,07	20,61	4,74	5,80	42,96	114 963 790	128 263 370
92	064	SAINT-CLOUD	28 395	28 395	28 788	12,04	9,84	10,24	15,86	21,52	16,12	4,74	5,80	26,93	45 375 090	50 553 654
92	071	SCEAUX	19 850	19 850	20 086	19,45	19,25	12,77	25,35	28,87	18,68	4,74	5,80	8,89	17 283 301	22 032 253
92	072	SEVRES	22 754	22 754	22 978	88,25	13,99	11,78	20,06	97,80	17,65	4,74	5,80	19,42	25 556 404	30 619 185
92	073	SURESNES	40 594	40 594	40 920	106,40	18,29	14,55	24,09	116,06	20,41	4,74	5,80	37,82	59 109 676	68 111 803
92	075	VANVES	25 712	25 712	26 109	13,27	18,01	14,64	23,87	22,86	20,51	4,74	5,80	15,56	25 424 240	30 218 005
92	076	VAUGRESSON	8 400	8 400	8 516	28,60	11,34	9,60	17,28	37,95	15,48	4,74	5,80	19,35	9 107 453	10 828 356
92	077	VILLE-D'AVRAY	11 573	11 573	11 716	17,60	14,28	8,93	20,36	26,70	14,81	4,74	5,80	6,44	11 187 575	14 382 196
92	078	VILLENEUVE-LA-GARENNE	22 438	22 438	22 533	18,21	15,45	12,09	21,42	28,01	17,94	4,74	5,80	51,69	20 413 589	25 386 467
	Moyenne 92		40 892	40 892	41 412				21,42	28,01	17,94	4,74	5,80		61 459 561	69 038 006
93	001	AUBERVILLIERS	63 524	63 524	63 969	26,28	20,85	13,64	31,09	41,85	19,19	9,01	7,15	52,33	59 289 722	72 792 019
93	005	AULNAY-SOUS-BOIS	80 315	80 315	80 608	23,45	14,40	16,12	25,03	39,09	23,23	9,01	7,15	65,55	90 051 107	105 275 453
93	006	BAGNOLET	32 761	32 761	32 985	20,22	19,81	14,44	30,21	35,76	21,19	9,01	7,15	44,56	30 574 038	37 724 240
93	007	LE BLANC-MESNIL	47 079	47 079	47 275	45,90	21,29	15,34	33,94	66,44	23,85	9,01	7,15	37,61	38 172 289	47 955 951
93	008	BOBIGNY	44 318	44 318	44 443	72,05	23,48	16,14	33,81	87,49	23,40	9,01	7,15	55,99	42 397 979	52 839 139

DEP	COM	Libellé des communes	Population REI	Population DGCL	Total pop DGF	Taux TFNB	Taux FNB	Taux TH	Taux Global TFB	Taux Global TFNB	Taux Global TH	Taux dép. TFNB	Taux dép. TFB	Taux dép. TH	Poids TP	Potentiel fiscal	Potentiel financier
93	010	BONDY	47 084	47 084	47 247	99,39	19,86	18,06	30,14	114,85	24,55	12,97	9,01	7,15	24,17	28 498 910	39 583 157
93	013	LE BOURGET	12 151	12 151	12 252	13,30	10,72	12,17	25,42	35,02	21,59	12,97	9,01	7,15	39,33	11 724 398	13 880 365
93	014	CLICHY-SOUS-BOIS	28 379	28 379	28 427	45,20	17,83	20,50	28,21	60,43	26,71	12,97	9,01	7,15	16,61	11 962 249	18 137 722
93	015	COUBRON	4 643	4 643	4 657	85,84	12,40	17,57	22,84	96,42	23,63	12,97	9,01	7,15	26,25	2 703 877	3 403 348
93	027	LA COURNEUVE	35 608	35 608	35 915	16,25	20,53	8,33	30,93	31,78	14,95	12,97	9,01	7,15	47,38	35 341 663	42 077 957
93	029	DRANCY	62 624	62 624	62 893	33,55	17,13	9,03	31,78	55,25	18,06	12,97	9,01	7,15	31,10	38 867 360	52 755 347
93	030	DUGNY	10 023	10 023	10 035	72,44	25,85	15,40	36,22	86,95	22,24	12,97	9,01	7,15	41,09	7 249 609	9 619 580
93	031	EPINAY-SUR-SEINE	46 593	46 593	46 721	30,91	24,06	16,71	34,46	46,13	23,96	12,97	9,01	7,15	22,08	31 578 856	43 351 598
93	032	GAGNY	36 876	36 876	37 104	34,59	20,37	19,52	30,65	49,65	26,64	12,97	9,01	7,15	9,17	18 685 253	27 413 443
93	033	GOURNAY-SUR-MARNE	5 955	5 955	5 995	107,68	19,80	24,15	30,24	122,15	31,70	12,97	9,01	7,15	13,98	4 157 444	5 204 446
93	039	LILLE-SAINT-DENIS	6 830	6 830	6 866	17,66	25,45	12,76	35,86	32,50	19,13	12,97	9,01	7,15	27,96	5 359 971	6 744 452
93	045	LES LILAS	20 484	20 484	20 665	28,84	22,42	16,50	32,63	44,37	23,80	12,97	9,01	7,15	35,01	17 645 653	22 024 365
93	046	LIVRY-GARGAN	37 415	37 415	37 606	25,89	16,25	15,66	26,59	40,92	22,79	12,97	9,01	7,15	16,84	24 078 771	30 771 981
93	047	MONTFERMEIL	24 199	24 199	24 259	23,03	16,72	20,10	27,11	38,16	26,23	12,97	9,01	7,15	13,97	13 144 088	17 968 195
93	048	MONTREUIL	91 146	91 146	91 789	30,69	19,90	16,49	29,96	45,67	23,20	12,97	9,01	7,15	38,09	80 208 771	99 482 206
93	049	NEUILLY-PLAISANCE	18 300	18 300	18 383	35,42	18,29	16,17	28,72	50,15	23,15	12,97	9,01	7,15	31,55	15 740 379	19 839 605
93	050	NEUILLY-SUR-MARNE	32 875	32 875	32 989	26,68	15,40	14,75	25,66	41,68	21,94	12,97	9,01	7,15	26,83	20 367 395	28 064 208
93	051	NOISY-LE-GRAND	64 935	64 935	65 270	97,66	15,73	18,21	25,73	111,96	25,54	12,97	9,01	7,15	45,61	64 376 407	76 773 529
93	053	NOISY-LE-SEC	37 460	37 460	37 603	21,02	24,48	14,09	34,71	36,37	20,87	12,97	9,01	7,15	28,65	25 947 225	33 682 135
93	055	PANTIN	50 070	50 070	50 521	20,02	21,74	12,77	32,08	35,66	19,58	12,97	9,01	7,15	46,81	54 681 120	63 429 080
93	057	LES PAVILLONS-SOUS-BOIS	21 385	21 385	21 498	26,50	17,73	13,46	28,15	41,67	20,86	12,97	9,01	7,15	29,11	14 504 604	17 960 174
93	059	PIERREFITTE-SUR-SEINE	25 939	25 939	26 007	46,18	27,68	17,93	38,08	61,31	24,39	12,97	9,01	7,15	16,98	14 253 011	19 857 885
93	061	LE PRE-SAINT-GERVAIS	16 609	16 609	16 726	44,90	26,94	12,78	37,17	60,25	19,42	12,97	9,01	7,15	17,61	9 900 307	13 605 974
93	062	LE RAINCY	13 179	13 179	13 281	19,80	13,90	16,94	24,24	34,13	24,87	12,97	9,01	7,15	17,17	10 454 272	13 452 160
93	063	ROMAINVILLE	24 010	24 010	24 092	39,75	24,50	14,13	34,86	55,29	20,96	12,97	9,01	7,15	44,88	23 521 685	28 314 738
93	064	ROSNY-SOUS-BOIS	39 499	39 499	39 741	20,27	19,67	17,26	29,62	35,07	24,22	12,97	9,01	7,15	32,47	32 745 772	41 750 226
93	066	SAINT-DENIS	86 871	86 871	87 524	21,52	17,46	9,72	27,41	37,13	16,14	12,97	9,01	7,15	63,63	117 457 329	135 368 351
93	070	SAINT-OUEN	40 015	40 015	40 449	10,57	11,11	10,34	21,34	26,23	17,01	12,97	9,01	7,15	70,84	71 965 968	78 687 181
93	071	SEVRAN	47 215	47 215	47 297	91,45	21,84	21,84	35,96	122,28	31,99	12,97	9,01	7,15	17,82	20 631 126	32 397 274
93	072	STAINS	33 076	33 076	33 163	34,55	23,81	16,21	34,02	49,67	22,16	12,97	9,01	7,15	25,51	19 105 757	28 234 690
93	073	TREMBLAY-EN-FRANCE	34 018	34 018	34 162	86,47	19,88	14,23	31,66	104,45	23,05	12,97	9,01	7,15	52,94	72 548 308	77 190 241
93	074	VAUJOURS	5 807	5 807	5 838	54,70	7,68	9,12	17,99	68,62	14,85	12,97	9,01	7,15	72,73	6 805 479	7 420 996
93	077	VILLEMOMBLE	27 230	27 230	27 383	48,95	15,66	13,71	25,92	63,40	20,88	12,97	9,01	7,15	15,18	17 562 216	25 949 481
93	078	VILLEPINTE	33 902	33 902	34 014	89,16	30,75	15,22	44,55	114,06	24,59	12,97	9,01	7,15	35,47	30 933 219	37 906 468
93	079	VILLETANEUSE	11 419	11 419	11 451	55,57	26,44	12,53	36,79	70,36	18,74	12,97	9,01	7,15	46,62	8 714 163	11 698 940
			35 046	35 046	35 228											31 097 694	38 514 708
			4 889	4 889	4 912	40,90	18,95	17,13	28,43	54,42	23,57	12,38	8,10	6,29	7,23	2 660 035	3 914 256
94	001	ABLON-SUR-SEINE	36 392	36 392	36 650	69,84	17,58	14,78	27,08	84,78	21,20	12,38	8,10	6,29	25,32	28 401 667	36 313 713
94	002	ALFORTVILLE	18 208	18 208	18 380	21,59	20,95	14,29	30,45	36,59	20,69	12,38	8,10	6,29	51,43	23 523 298	27 524 783
94	003	ARCUEIL	15 393	15 393	15 587	70,46	18,93	19,01	28,70	82,27	25,75	12,38	8,10	6,29	27,62	11 032 186	14 250 646
94	004	BOISSY-SAINT-LEGER	16 352	16 352	16 391	87,71	25,68	15,73	35,36	103,67	22,35	12,38	8,10	6,29	58,73	19 303 264	22 152 342
94	011	BONNEUIL-SUR-MARNE	15 066	15 066	15 177	24,34	21,21	11,93	30,47	38,86	18,38	12,38	8,10	6,29	44,87	14 554 494	17 149 832
94	015	BRY-SUR-MARNE	25 327	25 327	25 533	69,04	20,69	17,19	30,42	85,06	23,94	12,38	8,10	6,29	27,40	19 307 540	25 159 612
94	016	CACHAN	74 658	74 658	74 966	27,40	19,53	16,94	28,98	41,88	23,35	12,38	8,10	6,29	29,59	45 358 986	62 492 340
94	017	CHAMPIGNY-SUR-MARNE	26 706	26 706	27 164	18,87	13,74	9,15	23,64	35,50	16,36	12,38	8,10	6,29	35,30	36 427 995	41 087 309
94	018	CHARENTON-LE-PONT	17 919	17 919	18 024	36,62	13,70	13,48	23,21	49,78	19,92	12,38	8,10	6,29	42,20	15 912 199	18 567 616
94	019	CHENNEVIERES-SUR-MARNE															

Moyenne 93

DEP	COM	Libellé des communes	Population REI	Population DGCL	Total pop DGF	Taux TFNB	Taux FNB	Taux TH	Taux Global TFB	Taux Global TFNB	Taux Global TH	Taux dépr. TFB	Taux dépr. TFNB	Taux TP	Potentiel fiscal	Potentiel financier
94	021	CHEVILLY-LARUE	18 288	18 288	18 401	29,01	13,15	6,41	22,61	44,22	12,96	8,10	12,38	57,15	28 007 814	30 297 498
94	022	CHOISY-LE-ROI	34 574	34 574	34 790	108,39	23,76	14,64	33,93	126,42	21,49	8,10	12,38	28,57	24 472 002	32 817 917
94	028	CROTEIL	82 630	82 630	83 003	42,11	22,93	18,79	32,37	56,92	25,21	8,10	12,38	43,62	74 094 995	92 514 847
94	033	FONTENAVY-SOUS-BOIS	51 264	51 264	51 611	20,39	15,49	13,74	24,89	34,15	20,17	8,10	12,38	41,22	53 907 801	64 933 123
94	034	FRESNES	25 315	25 315	25 452	44,68	22,30	15,81	32,17	59,60	22,50	8,10	12,38	28,20	18 373 143	24 495 912
94	037	GENTILLY	16 183	16 183	16 357	11,30	26,59	6,35	36,08	26,15	12,74	8,10	12,38	46,56	19 255 669	22 696 801
94	038	L'HAY-LES-ROSES	29 816	29 816	29 938	30,43	31,41	17,58	31,41	58,83	24,39	8,10	12,38	18,00	20 935 357	27 486 522
94	041	IVRY-SUR-SEINE	51 425	51 425	51 919	44,40	29,50	10,16	38,22	59,24	16,55	8,10	12,38	46,72	62 114 665	72 510 378
94	042	JOINVILLE-LE-POINT	17 348	17 348	17 477	30,43	23,68	13,98	33,35	44,82	20,53	8,10	12,38	21,05	12 829 308	17 351 882
94	043	LE KREMLIN-BICETRE	23 900	23 900	24 165	14,94	19,51	13,96	28,89	29,97	20,36	8,10	12,38	19,01	18 445 186	23 068 575
94	044	LIMEIL-BREVANNES	17 650	17 650	17 716	100,85	20,76	20,76	31,58	123,09	28,84	8,10	12,38	30,10	11 931 347	14 881 857
94	046	MAISONS-ALFORT	51 749	51 749	52 230	18,24	11,81	11,85	21,28	32,75	18,34	8,10	12,38	27,30	40 961 138	51 097 918
94	047	MANDRES-LES-ROSES	4 139	4 139	4 160	44,62	18,32	13,83	28,87	55,57	21,25	8,10	12,38	34,02	2 963 920	3 453 865
94	048	MAROLLES-EN-BRIE	5 278	5 278	5 420	42,79	17,68	13,51	27,37	56,54	20,21	8,10	12,38	20,17	3 712 131	4 394 632
94	052	NOGENT-SUR-MARNE	28 416	28 416	28 774	70,16	19,22	15,60	28,64	84,50	22,05	8,10	12,38	15,98	23 329 160	29 171 233
94	053	NOISEAU	3 993	3 993	4 007	95,69	14,92	10,95	24,65	106,01	17,60	8,10	12,38	32,03	2 484 659	2 969 780
94	054	ORLY	20 706	20 706	20 797	39,85	17,48	14,93	27,06	53,71	21,43	8,10	12,38	56,74	29 305 767	32 964 318
94	055	ORMESSON-SUR-MARNE	9 848	9 848	9 915	50,56	16,44	15,05	25,97	64,80	21,51	8,10	12,38	22,38	6 699 674	8 275 020
94	056	PERIGNY	2 036	2 036	2 047	29,88	14,94	14,94	25,24	38,61	22,44	8,10	12,38	13,70	1 268 127	1 556 373
94	058	LE PERREUX-SUR-MARNE	30 227	30 227	30 530	26,76	19,54	10,96	28,91	40,43	17,41	8,10	12,38	15,06	21 036 350	26 311 432
94	059	LE PLESSIS-TREVISE	19 619	19 619	19 686	43,53	16,50	13,40	25,73	56,84	19,84	8,10	12,38	17,66	10 179 618	13 318 123
94	060	LA QUEUE-EN-BRIE	10 904	10 904	10 932	82,46	21,20	19,50	31,33	90,65	26,66	8,10	12,38	17,46	6 397 850	8 568 167
94	065	RUNGIS	5 446	5 446	5 477	31,64	6,37	4,96	15,53	42,13	11,45	8,10	12,38	77,16	33 644 742	34 115 346
94	067	SAINT-MANDE	19 979	19 979	20 381	7,69	13,48	10,49	23,01	21,97	16,94	8,10	12,38	19,00	19 544 844	23 558 452
94	068	SAINT-MAUR-DES-FOSSES	73 613	73 613	74 267	27,71	11,83	11,83	21,40	41,60	18,42	8,10	12,38	23,38	67 198 285	81 531 997
94	069	SAINT-MAURICE	12 821	12 821	12 992	33,86	15,42	12,38	25,92	48,44	19,59	8,10	12,38	19,28	11 589 220	14 053 447
94	070	SANTENY	3 724	3 724	3 742	41,01	13,05	13,21	22,93	51,02	20,23	8,10	12,38	25,33	3 243 066	3 634 773
94	071	SUCY-EN-BRIE	25 030	25 030	25 150	126,63	20,07	21,91	29,82	141,96	28,79	8,10	12,38	24,36	19 612 591	24 329 290
94	073	THIAIS	28 502	28 502	28 656	19,75	10,57	10,75	20,15	33,76	17,36	8,10	12,38	38,81	27 790 331	32 751 317
94	074	VALENTON	11 489	11 489	11 514	61,43	19,50	17,89	29,83	76,79	25,08	8,10	12,38	57,31	9 867 595	12 404 603
94	075	VILLECRESNES	8 443	8 443	8 556	53,52	16,86	13,63	27,73	69,83	21,28	8,10	12,38	20,05	5 626 149	7 008 387
94	076	VILLEJUIF	47 613	47 613	47 929	119,12	23,76	18,63	33,15	133,70	25,05	8,10	12,38	28,66	32 929 424	45 733 577
94	077	VILLENEUVE-LE-ROI	18 376	18 376	18 455	112,36	25,73	20,65	36,17	130,63	27,84	8,10	12,38	45,94	15 617 310	19 139 727
94	078	VILLENEUVE-SAINT-GEORGES	28 942	28 942	29 058	29,02	18,06	21,28	27,96	43,69	28,20	8,10	12,38	46,48	20 918 395	26 964 508
94	079	VILLIERS-SUR-MARNE	26 894	26 894	27 023	120,02	21,07	22,31	30,60	133,93	28,76	8,10	12,38	22,30	15 229 422	21 148 553
94	080	VINCENNES	43 937	43 937	44 937	61,01	16,77	12,80	26,18	72,76	19,25	8,10	12,38	19,37	42 359 003	51 288 541
94	081	VITRY-SUR-SEINE	79 322	79 322	79 760	28,05	17,64	11,50	27,00	42,10	17,90	8,10	12,38	60,43	83 263 313	99 401 324
		Moyenne 94	26 390	26 390	26 596										23 779 171	29 166 223
		Moyenne	50 501	50 501	51 399										65 375 392	76 287 369

X. CHRONOLOGIE DES RELATIONS ENTRE PARIS ET LA BANLIEUE DE 1786 À NOS JOURS

- 1786 Edification du mur d'enceinte « des Fermiers généraux ».
- 1790 Un décret de l'Assemblée constituante divise la France en 83 départements. Le département de Paris est institué. Il s'étend sur un rayon de trois lieues autour de Notre-Dame. Il est entouré par le département de la Seine-et-Oise qui a Versailles pour chef-lieu. 1790-1860 : le mur des Fermiers généraux délimite Paris.
- 1791 Création des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise.
- 1800/
An VIII 17 février 1800/28 pluviôse an VIII : publication de la loi instituant les préfets, les sous-préfets, les conseils généraux et les conseils de préfecture. L'administration de Paris et du département de la Seine est partagée entre le préfet de la Seine et le préfet de Police. 2 mars 1800/11 ventôse an VIII : Nicolas Frochot est nommé préfet de la Seine. La loi du 28 Pluviôse an VIII sur l'administration locale française crée la préfecture de Police. 1er juillet 1800/12 messidor an VIII : un arrêté consulaire précise les attributions du préfet de Police. Louis-Nicolas Dubois est nommé préfet de Police.
- 1800/
An IX 3 brumaire An IX (25 septembre 1800) : l'autorité du préfet de Police est étendue aux communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, résidences du Premier Consul. Le préfet de Police reçoit les pouvoirs en matière de circulation.
- 1803 La préfecture de la Seine s'installe à l'Hôtel de ville de Paris. La Seine-et-Oise compte quatre sous-préfectures : Corbeil, Etampes, Mantes et Pontoise.
- 1810 10 juillet : destitution du commandement des gardes-pompes de la ville de Paris après le ravage par les flammes de l'ambassade d'Autriche. Le corps des pompiers est militarisé. Il prend le nom par décret du 18 septembre 1811 de « bataillon de sapeurs-pompiers ».
- 1817 L'octroi de banlieue, fonds commun au profit des communes suburbaines du département de la Seine, est institué.
- 1818 L'achèvement du canal de l'Ourcq est confié à des compagnies privées. Création de la Compagnie des canaux de Paris, qui prélèvera des droits de passage. En contrepartie, la ville a des droits sur les eaux pour les fontaines.
- 1823 Introduction de l'éclairage au gaz au Palais-Royal.
- 1825 Achèvement du canal de l'Ourcq et du Palais de la Bourse. Construction des premiers trottoirs à Paris.

- 1826 Le canal de Saint-Denis est achevé. Les canaux de la ville de Paris (Saint-Martin, Ourcq et Saint-Denis) s'étendent sur 130 km et traversent 43 communes franciliennes et picardes.
- 1828 Apparition des omnibus collectifs ou « diligences urbaines ». La préfecture de la Seine comptabilise 18 lignes à l'intérieur de Paris ; il y en aura 24 à la fin de l'année.
Installation de l'éclairage au gaz sur l'avenue des Champs-Élysées.
- 1833 21 juin : loi départementale sur l'élection des conseillers généraux. Claude Philibert Barthelot, comte de Rambuteau, est nommé préfet de la Seine. Il le restera jusqu'en juillet 1848.
- 1837 18 juillet : loi d'organisation municipale s'appliquant à toutes les communes suburbaines du département de la Seine.
26 août : inauguration de la ligne ferroviaire de Paris à Saint-Germain-en-Laye avec le départ du premier train allant de la gare Saint-Lazare au Pecq. Projet gouvernemental de centralisation ferroviaire.
- 1838 10 mai : nouvelle loi départementale s'appliquant à tous les départements, y compris au département de la Seine.
- 1839 Le préfet de la Seine, Rambuteau, expose ses projets d'urbanisme pour l'embellissement et l'assainissement de Paris (perçement de la rue qui porte aujourd'hui son nom, achèvement de l'Arc de triomphe et de la Madeleine ; l'éclairage à l'huile est remplacé par l'éclairage au gaz...).
- 1841 Mise en place des fortifications de Thiers et délimitation d'une zone « *non aedificandi* » sur 250 mètres.
- 1848 Création du service municipal des travaux de Paris. Février : le préfet de la Seine est remplacé, à Paris, par un maire ayant autorité sur le préfet de Police. 19 juillet : la préfecture de la Seine est rétablie.
- 1852 Achèvement de la gare de l'Est par François-Alexandre Duquesney.
Décret-loi imposant, pour toute construction neuve, le dépôt préalable d'un dossier de plans pour vérification de conformité, et ordonnant le branchement au tout-à-l'égout. Cession, par Napoléon III, du bois de Boulogne à la ville de Paris.
- 1853 10 juin : loi autorisant le préfet de Police à exercer ses fonctions dans toutes les communes du département de la Seine. 22 juin : Napoléon III nomme Georges-Eugène Haussmann préfet de la Seine. Décembre : fondation de la Compagnie générale des eaux (CGE).
- 1854 En 1854, le préfet de la Seine Haussmann et le directeur du service des eaux, l'ingénieur Belgrand, établissent et font approuver par le conseil municipal de Paris un programme d'alimentation en eau de la capitale et d'évacuation des eaux usées dont la réalisation s'échelonna jusqu'en 1924. Ouverture de l'hôpital Lariboisière.

Ouverture de la première section du chemin de fer de ceinture entre la gare Saint-Lazare et Auteuil. Première ligne de tramway entre Sèvres et Vincennes.

L'architecte Victor Baltard construit les pavillons des Halles, achevés en 1874.

1855 5 mai : loi d'organisation municipale s'appliquant à toutes les communes de l'agglomération parisienne, y compris à la ville de Paris.

Création de la Compagnie générale des omnibus (CGO).

Première exposition universelle à Paris.

1856 Le réseau d'omnibus compte 28 lignes de compagnies d'omnibus et rayonne sur 200 km.

1858 Mise en service du « chemin de fer américain » entre la place de la Concorde et le rond-point de Boulogne, avec un prolongement sur le pont de Sèvres.

1859 La loi du 16 juin prévoit l'extension des limites de Paris par l'annexion, au 1er janvier 1860, de onze communes limitrophes (Auteuil, Vaugirard, Montmartre, Courcelles...). Elle porte à vingt le nombre des arrondissements de Paris. Création des abattoirs de La Villette. Couverture du canal Saint-Martin.

1860 La ville de Paris et la Compagnie générale des eaux (CGE) signent un traité d'exploitation de la distribution d'eau. La CGE est également le prestataire de la plupart des communes de la Seine banlieue.

1^{er} janvier : annexion de la zone située autour des fortifications. Des communes et parties de communes situées à l'intérieur des fortifications de Thiers sont rattachées à la capitale. Cession du bois de Vincennes à la ville de Paris.

1861 Début de la construction de la gare du Nord par Jacques Hittorff. Elle sera achevée en 1865. Charles Garnier est lauréat du concours pour l'opéra de Paris. Construction de deux théâtres, place du Châtelet, par Gabriel Davioud.

1865 Création d'une caisse de retraites des secrétaires et employés de mairie des communes suburbaines du département de la Seine.

1866 Deux millions d'habitants sont recensés dans l'agglomération parisienne. 18 juillet : loi départementale s'appliquant à tous les départements, y compris au département de la Seine. 5 décembre : le bataillon des sapeurs-pompier devient le régiment des sapeurs-pompier de Paris.

Levallois-Perret devient une commune indépendante.

1867 27 juillet : loi d'organisation municipale s'appliquant à toutes les communes suburbaines de l'agglomération parisienne. Fondation de la Compagnie des eaux de la banlieue de Paris.

Seconde exposition universelle à Paris.

- 1871 14 avril : loi d'organisation municipale. 10 août : la loi relative aux conseils généraux instaure les textes régissant les départements, mais exclut de son application le département de la Seine, décidant qu'il serait régi par une loi spéciale. Ce dernier reste soumis aux anciennes lois départementales des 22 juin 1833, 10 mai 1838 et 18 juillet 1866. 5 juin 1871 : Léon Say est nommé préfet de la Seine. En 1871, la préfecture de Police intègre la caserne de la Cité. Septembre : le conseil général de la Seine ne compte dans son assemblée que huit représentants de la banlieue.
- 1872 Ouverture du cimetière parisien de Saint-Ouen. Cinq autres nécropoles parisiennes s'implanteront dans la proche banlieue parisienne en dépit des virulentes réprobations des municipalités suburbaines et de leur population.
- 1873 Une usine de pompage des eaux usées parisiennes fonctionne à Clichy contre l'avis de la population et de ses élus. Une autre du même type sera ouverte à Colombes.
5 janvier : le Palais Garnier, nouvel opéra parisien construit par Charles Garnier, est inauguré par le Président de la République Mac-Mahon.
- 1878 Mai : ouverture de l'exposition universelle.
- 1880 Suppression des sous-préfectures de Sceaux et de Saint-Denis.
- 1882 Les maires sont élus par leur conseil municipal.
Inauguration du nouvel Hôtel de ville de Paris.
- 1883 Les services de la préfecture de la Seine emménagent dans le nouvel Hôtel de ville de Paris. Eugène René Poubelle est nommé préfet de la Seine (1883-1896). Il rend obligatoire l'usage d'une boîte métallique qui prendra son nom, destiné à la collecte des ordures ménagères. Malakoff s'affranchit de Vanves et devient une commune indépendante.
- 1884 5 avril : nouvelle loi d'organisation municipale des communes. Les municipalités de banlieue sont régies comme les communes des autres départements, mais restent soumises au contrôle tutélaire du préfet de Police en vertu de la loi du 10 juin 1853. Cette grande loi communale, qualifiée de « charte municipale », exclut la ville de Paris de son champ d'application.
- 1885 Alfortville devient une commune indépendante.
- 1887 Le Perreux-sur-Marne devient une commune libre
- 1889 Inauguration de la tour Eiffel.
Exposition universelle à Paris.
- 1890 Réinstallation du préfet de la Seine dans l'Hôtel de ville de Paris. Loi sur l'intercommunalité.

Le chemin de fer a, peu à peu, fait disparaître les compagnies d'omnibus ; on ne compte plus que six lignes pour quatorze kilomètres de réseau omnibus.

- 1892 Neuilly-Plaisance, un quartier de Neuilly-sur-Marne, devient une commune indépendante.
- 1893 Louis Lépine est nommé préfet de police (1893-1897 et 1899-1912). Il organise la réglementation de la circulation et crée des brigades cyclistes pour accroître l'efficacité de la police parisienne. Le nombre de conseillers généraux suburbains passe de huit à vingt-et-un. Les conseillers municipaux parisiens sont toujours majoritaires.
- 1894 Loi dite « Siegfried » du 30 novembre 1894 permet l'octroi de prêts de la CDC pour la construction d'HBM.
- 1896 Justin de Selves est nommé préfet de la Seine (1896-1911). Constitution par les élus suburbains de la « Ligue Paris-Banlieue » pour défendre les intérêts de leurs habitants et de leurs communes en matière notamment de distribution d'eau potable. Création de la première usine de traitement des ordures ménagères à Saint-Ouen, quatre autres usines traiteront dans la décennie suivante les déchets urbains à Issy-les-Moulineaux, Romainville, Vitry et Ivry.

Le quartier du Bois-Colombes devient une commune indépendante. Le quartier du Kremlin-Bicêtre prend également sa liberté.

- 1897 Juillet : le Conseil municipal de Paris approuve la création d'un chemin de fer métropolitain dans Paris.
- 1899 La loi du 30 mars déclare d'utilité publique le futur métro des Parisiens et décide la construction de six lignes. La première doit traverser Paris d'est en ouest, de la porte de Vincennes à la porte Maillot. 4 octobre : premier coup de pioche. La Compagnie du chemin de fer métropolitain de Paris (CMP) est présidée par Edouard Empain.
- 1900 14 avril : ouverture de l'exposition universelle de Paris, inaugurée par le Président de la République Emile Loubet. 14 mai : ouverture des deuxièmes jeux olympiques à Paris dans le cadre de l'exposition universelle.
- 1903 Décembre : constitution du syndicat intercommunal du gaz des communes de la Seine banlieue.
- 1905 22 décembre : fondation du syndicat des communes de la banlieue de Paris pour les pompes funèbres. Ce syndicat intercommunal fédère 40 communes suburbaines, 50 en 1935. Il délègue ce service public aux Pompes funèbres générales (PFG). La ville de Paris opte pour la régie directe.

Les Pavillons-sous-Bois deviennent une commune indépendante.

Apparition des premiers autobus urbains avec la mise en service de la ligne : Bourse/Grand Palais.

- 1909 Fondation de l'Union des maires de la Seine (UMS).
- 1910 Janvier : la Seine en crue inonde 14 000 immeubles parisiens. Le préfet de Police Louis Lépine sillonne Paris en barque pour coordonner les secours. Une trentaine de communes suburbaines sont également inondées totalement ou partiellement. Se défendre contre les inondations devient une priorité politique intercommunale.
- Le quartier de La Garenne-Colombes devient une commune indépendante.
- 31 décembre : création par arrêté préfectoral de la commission mixte des fortifications et du plan d'extension de Paris placée sous l'autorité du préfet de la Seine.
- 1911 Marcel Delanney est nommé préfet de la Seine (1911-1918). Premier rapport de la commission départementale d'extension de Paris sur le développement urbain de la banlieue parisienne.
- 1912 Création d'une commission intercommunale des transports.
- 1913 Dans le département de la Seine, quarante-neuf communes, dont Paris, bénéficient d'un octroi, seules trente n'ont pas souhaité créer de nouvelles impositions. Réunion d'une conférence intercommunale sur le thème de l'assainissement de la Seine et de la Marne.
- Disparition des derniers omnibus hippomobiles.
- 1914 Décret du 28 janvier créant l'Office public d'habitations à bon marché de la ville de Paris.
- 1919 19 avril : publication de la loi sur le déclassement et la démolition des fortifications et sur l'annexion à Paris de la zone *non aedificandi*.
- 1921 Création de la Société des transports en commun de la région parisienne (STCRP) par le département de la Seine
- 1922 Décembre : constitution par arrêté préfectoral du syndicat des communes de la banlieue de Paris pour les eaux, ouvert à partir de 1923 aux communes de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne.
- 26 décembre : loi érigeant Cachan en commune distincte d'Arcueil.
- 1924 4 mai : ouverture des VIII^e jeux olympiques à Paris.
- 1925 Le réseau des lignes de tramway atteint son déploiement maximum (1 110 kilomètres).
- 1928 15 mars : création du Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (CSAORP). Sur une superficie de 3 800 km² et dans un rayon de trente-cinq kilomètres de rayon autour de Notre-Dame, sont inclus le département de la Seine, les communes de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, ainsi que les communes de l'Oise appartenant aux cantons de Creil, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senils et Nanteuil-le-Haudouin.

- 1929 Début de l'élaboration d'un schéma d'assainissement général du département de la Seine déclaré d'utilité publique en 1935.
- 1930 Annexion du bois de Boulogne et du bois de Vincennes. Le décret du 27 juillet fixe les limites de Paris en autorisant l'annexion des territoires zoniers de Levallois-Perret, Clichy, Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin, le Pré-Saint-Gervais, Les Lillas, Bagnolet et Montreuil.
- 1931 1931-1934 : prolongement de la ligne 1 jusqu'à Vincennes.
Constitution des Chantiers du cardinal qui prennent la suite de l'œuvre des nouvelles paroisses de la région parisienne.
- 1932 14 mai : publication de la loi prescrivant l'établissement d'un plan d'aménagement de la région parisienne.
- 1934 La police suburbaine est unifiée à la police municipale parisienne.
14 mai : publication du Grand album du projet d'aménagement de la région parisienne dit « Prost-Dausset ». Premier projet d'aménagement de la région parisienne par Henri Prost, Pierre Remaury et Jean Royer.
- 1935 Jean Chiappe, ancien préfet de Police, est élu le 24 juin Président du conseil municipal de Paris.
- 1937 Avril : la loi dite « Sellier » autorise la création du syndicat intercommunal pour le personnel communal regroupant les quatre-vingts communes de la Seine banlieue. 31 août : création de la SNCF.
15 mars : retrait de la circulation du dernier tramway parisien, ligne 123/124.
Début des travaux de l'autoroute de l'ouest à la sortie de Paris. Construction du « triangle » de Rocquencourt.
- 1939 Mars : création de l'Octroi intercommunal de la région parisienne (OIRP) regroupant les quatre-vingt-une communes du département de la Seine et deux de Seine-et-Oise.
- 1940 26 décembre : le conseil municipal de Paris et le conseil général de la Seine sont suspendus.
- 1941 Juin : fusion de la CMP et de la STCRP. Ouverture de l'autoroute de l'Ouest jusqu'à Orgeval.
28 août : approbation définitive du projet d'aménagement de la région parisienne et création d'un comité d'aménagement de la région parisienne.
- 1943 1^{er} août : suppression définitive de l'octroi de la ville de Paris et de l'Octroi intercommunal de la région parisienne (OIRP).
Le corps des pompiers communaux est étatisé au profit des militaires du bataillon des sapeurs-pompiers de Paris.

- 1947 Parution de l'ouvrage de Jean-François Gravier, écrit au début des années 1940, *Paris et le désert français* préfacé par Raoul Dautry.
- 1948 Inauguration de la nouvelle aérogare d'Orly (Orly-Sud).
Mars : création de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et de l'Office régional des transports parisiens (ORTP).
- 1950 Les offices municipaux et départementaux d'HBM prennent la dénomination d'Office public d'habitation à loyer modéré (OPHLM).
- 1954 25 février : inauguration de la nouvelle sortie autoroutière est de Paris à Joinville-le-Pont.
15 août : inauguration de l'aérogare Orly-Ouest.
Grand ensemble de Massy-Antony. La Caisse des dépôts crée une filiale spécialisée dans la construction de logements sociaux : la SCIC, société immobilière qui construit notamment plus de 8 000 logements à Sarcelles.
Bernard Lafay présente au conseil municipal un rapport et un plan directeur établi par Raymond Lopez sur la rénovation de Paris. Bernard Lafay, Président du conseil municipal, annonce également la création d'un 21^e arrondissement sur le domaine de Beauregard à la Celle-Saint-Cloud dont la ville vient d'hériter. Ce projet sera abandonné.
- 1956 Début des chantiers du boulevard périphérique de Paris.
- 1958 Septembre : le projet d'aménagement de La Défense est lancé avec la création de l'EPAD. Cinq cents hectares de la commune de Nanterre (le quart de son territoire) sont intégrés dans le périmètre d'intervention de l'EPAD. L'État gèle sur cent mètres de large les terrains situés dans le prolongement de l'axe historique. Ces terrains sont progressivement occupés par un réseau de dessertes : A14, RN 314, RER A. Au terme des plans masses successifs (1964, 1972...), plus de trois millions de mètres carrés de bureaux sont construits.
- 1959 Les syndicats de communes à vocations multiples (SIVOM) et les districts urbains sont institués.
4 février : création du premier District de la Région parisienne. Cette première tentative échoue.
7 janvier : ordonnance relative à l'organisation des transports de voyageurs en région parisienne.
5 janvier : ordonnance sur les districts urbains.
- 1960 2 août : loi instituant la délocalisation des industries de la région parisienne avec l'instauration d'une redevance sur la construction de locaux et d'une prime pour leur destruction ou leur neutralisation.
Inauguration de l'autoroute du Sud au départ de Paris jusqu'à Corbeil.
6 août : publication du Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG).

1961 2 août : loi portant création du District de la région de Paris avec à sa tête un délégué général, Paul Delouvrier, placé sous l'autorité directe du Premier ministre et dont la responsabilité est de coordonner la politique de l'aménagement et de l'équipement de la région de Paris. Onze groupes de travail sont créés. En novembre, le *Livre vert de la circulation* est publié par la préfecture de Police.

19 décembre : première réunion du conseil d'administration du District en présence de Michel Debré, Premier ministre, et sous la présidence (1961-1963) de Marc Jacquet député de Seine-et-Marne et maire de Barbizon.

Février : inauguration de la nouvelle aérogare d'Orly-Sud par le général de Gaulle.

1963 Raymond Haas-Picard est nommé préfet de la Seine (1963-1966). Ouverture d'une sous-préfecture au Raincy en Seine-et-Oise. 29 octobre : création, par délibération du conseil d'administration du District, du comité consultatif économique et social de la région parisienne composé de cinquante-cinq membres.

Février : publication par le District du *Livre Blanc ou avant-projet de programmation duo-décennal pour l'équipement de la région parisienne*.

1964 La France est divisée en vingt-et-une régions. La loi du 10 juillet 1964 procède à un nouveau découpage administratif de la région parisienne. Les départements de la Seine et de la Seine-et-Oise sont découpés en sept départements : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, les Yvelines, le Val-d'Oise, l'Essonne et Paris qui est à la fois une ville et un département. Le département de Seine-et-Marne reste inchangé.

13 janvier : décision de construire un nouvel aéroport à Roissy-en-France pour compléter l'activité du Bourget. 1964-1967 : début des aménagements de la voie express rive droite à Paris.

Après la réorganisation administrative de la région parisienne en juillet 1964, la compétence territoriale de l'OPHLM de la ville de Paris est étendue à tous les départements de l'Île-de-France.

1965 25 février : les chefs lieux des nouveaux départements sont établis à Evry (Essonne), Nanterre (Hauts-de-Seine), Bobigny (Seine-Saint-Denis), Créteil (Val-de-Marne) et Cergy-Pontoise (Val-d'Oise). Début de la construction de l'usine de traitement d'eau de la Seine à Orly qui s'achèvera en 1969.

22 juin : l'IAURP présente le premier Schéma directeur de la région parisienne (SDAU).

1966 Le préfet de la région parisienne est institué, par décret, le 10 août 1966. Paul Delouvrier cumule les fonctions de préfet de Région et de délégué général du District. Loi du 31 décembre codifiant le statut des communautés urbaines qui se veulent de véritables administrations métropolitaines et qui se superposent à l'administration des communes. Quatre communautés urbaines sont créées de façon autoritaire à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Création du groupe de travail interministériel des villes nouvelles sous la présidence du préfet de la région parisienne. Mise en place des missions d'études et d'aménagement des villes nouvelles à Cergy et Evry. Pose de la première pierre d'Evry par le ministre de l'Équipement Edgard Pisani. Neuf villes nouvelles seront édifiées dont cinq en Île-de-France : Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Sénart.

- 1967 Automne : élection des conseils généraux des nouveaux départements. Disparition effective des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise. Election des membres du conseil d'administration du District. Election des Présidents des nouvelles assemblées départementales. Deux sont communistes : Gaston Viens, maire d'Orly, est élu Président du conseil général du Val-de-Marne (1967-1970) et Georges Valbon, maire de Bobigny, est élu Président du conseil général de la Seine-Saint-Denis (1967-1982 et 1985-1993).

22 décembre : inauguration de la voie expresse rive droite (VERD) par le Premier ministre Georges Pompidou. Inauguration de l'autoroute A1 Paris-Lille.

- 1969 Création de l'organisme de construction et de gestion des barrages et des réservoirs d'eau du bassin de la Seine (IIBRBS), entente interdépartementale fédérant la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, afin de maintenir les solidarités interdépartementales de l'ancien département de la Seine.

14 décembre : inauguration du tronçon du RER (Nation-Boissy-Saint-Léger).

Début de la création des établissements publics des villes nouvelles (1969-1973).

- 1970 Les nouveaux départements de la petite couronne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et la ville de Paris se réunissent au sein d'un même syndicat pour traiter leurs eaux usées : le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

20 janvier : ouverture de l'autoroute A6 Paris-Rungis. 21 février : inauguration du premier tronçon ouest du RER La Défense-Etoile.

Inauguration des tours Gamma près de la gare de Lyon (12e). Stade du Parc des Princes.

- 1971 1^{er} octobre : transfert aux préfets des départements de la petite couronne d'une partie des attributions antérieurement exercées par la préfecture de Police. 18 novembre : à l'occasion du 10e anniversaire du District, Georges Pompidou visite les départements de la région Île-de-France et inaugure officiellement les nouvelles préfectures des départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Essonne.

Ouverture de l'aérogare d'Orly Ouest. Inauguration du tronçon du RER Etoile-Charles-de-Gaulle-Auber.

Résorption à Nanterre du deuxième plus grand bidonville de la région parisienne. 16 juillet : loi instituant les Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC).

1972 La loi du 5 juillet 1972 supprime les CODER et institue 21 régions qualifiées d'établissements publics régionaux (EPR) chargés de « contribuer au développement économique et social de la région ». L'appareil régional repose sur une organisation tripartite : un pouvoir exécutif, le préfet ; une assemblée délibérante, le conseil régional et une assemblée consultative, le comité économique et social. L'exécutif régional est toujours représenté par le préfet chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil régional.

1973 25 avril : le Premier ministre Pierre Messmer inaugure le périphérique de Paris.

Inauguration de la nouvelle gare Montparnasse. Affectation au syndicat des transports parisiens de la moitié du produit des amendes perçues dans la région pour financer les opérations de transports en commun.

Inauguration de la tour Montparnasse élevée entre 1969 et 1972 sur 210 mètres de haut et cinquante-neuf étages, la plus haute d'Europe.

1974 8 mars : inauguration de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (aérogare A).

Inauguration du Palais des congrès de la Porte Maillot. Début du front de Seine à Beaugrenelle. Fermeture des abattoirs de La Villette.

1975 Lucien Lanier est nommé préfet de la région parisienne, préfet de Paris (1975-1981). 31 décembre : loi de réforme du régime administratif de la ville de Paris transformant la capitale en ville-département sous la tutelle d'un exécutif préfectoral.

1^{er} juillet : création de la carte orange pour les transports en commun de la région parisienne. Premier titre de transport valable sur l'ensemble du réseau régional.

1^{er} juillet : inauguration du quartier de La Défense

1976 6 mai : loi portant organisation de la région d'Île-de-France. La région capitale n'est plus nommée région parisienne mais région Île-de-France. Le CA du District est remplacé par le conseil régional d'Île-de-France élu au suffrage indirect.

Juin : inauguration du second tunnel de Saint-Cloud dans le sens province-Paris.

Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (SDRIF) de 1965 est remis à jour et approuvé par décret du 1er juillet après deux révisions en 1969 et 1975.

1977 Mars : entrée en vigueur du nouveau statut de Paris.

25 mars : élections municipales. Jacques Chirac est élu maire de Paris (1977-1995).

8 décembre : inauguration du RER Auber-Nation, dernier tronçon de la ligne A. Arrivée du RER B à Châtelet-les-Halles. Jacques Chirac, nouveau maire de Paris, prend la décision d'arrêter les études pour la réalisation de l'axe nord-sud et de la radiale Vercingétorix.

Approbation du plan d'occupation des sols (POS) et du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Paris.

1979 Inauguration de l'interconnexion du RER C à Invalides-Orsay qui devient continu de Versailles à Juvisy.

4 septembre : inauguration du forum des Halles des architectes Claude Vasconi et Georges Penneach.

1981 Lucien Vochel est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris (1981-1984).

3 décembre : inauguration du RER B Châtelet-Gare du Nord. Inauguration du TGV Paris-Lyon.

1982 2 mars : loi de décentralisation relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. 30 juin : annonce du projet gouvernemental de municipalités de plein exercice dans chacun des arrondissements de Paris et protestation de Jacques Chirac. 31 décembre : réforme de l'organisation municipale de Paris, Lyon et Marseille, la loi PLM. Le pouvoir exécutif de l'assemblée régionale n'est plus détenu par le préfet d'Île-de-France.

Publication de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, la LOTI, qui organise les services de transport en commun en France. Elle ne s'applique pas à l'Île-de-France dont l'organisation est toujours fixée par le décret de 1949.

29 juillet : loi portant réforme de la planification régionale en instaurant les contrats de plan État/région.

1984 Olivier Philip est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris (1984-1990).

1985 Création du syndicat intercommunal Plaine Renaissance qui associe les communes communistes d'Aubervilliers, Saint-Denis, Saint-Ouen et le conseil général de la Seine-Saint-Denis dans l'optique de requalifier l'une des plus grandes friches industrielles d'Europe.

Approbation de la création du premier projet de tramway en Île-de-France : Saint-Denis-Bobigny, premier maillon de la rocade de transport en commun, connue sous le nom d'Orbitale.

1987 Février : création de la Société anonyme de gestion des eaux de Paris (SAGEP), société d'économie mixte de la ville de Paris pour produire et transporter l'eau potable consommée chaque jour par les Parisiens. Elle est rebaptisée Eau de Paris en janvier 2005.

Par arrêté ministériel de mars 1987, l'OPHLM de la ville de Paris, établissement à caractère administratif, est transformé en Office public d'aménagement et de construction (OPAC), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

- 1988 Elections cantonales et régionales. Pierre-Charles Krieg (RPR) est élu Président du conseil régional d'Île-de-France. Charles Pasqua (RPR) est réélu Président du conseil général des Hauts-de-Seine (1973-1976 et 1988-2004).

Approbation du prolongement du RER A jusqu'à Eurodisney dont la mise en service est effective en 1992. Concession à la société Orlyval de la liaison Antony-Orly par métro automatisé sous statut privé (groupement RATP-Matra). 25 septembre : mise en service de la ligne C du RER de Montmorency-Ermont-Invalides.

- 1989 Le gouvernement de Michel Rocard présente un plan d'urgence pour l'Île-de-France dit « Plan Rocard ». Le Fonds d'aménagement de la région Île-de-France (FARIF) est créé pour le financement du logement locatif (PLA et PLI) à Paris et en proche couronne, l'acquisition foncière, l'investissement en matière de transports collectifs et de réseau routier national. Ce fonds est alimenté par une taxe sur la surface des bureaux, centres commerciaux et entrepôts.

29 mars : inauguration du Grand Louvre. 13 juillet : inauguration de l'opéra Bastille. 18 juillet : inauguration de la Grande Arche de La Défense. Inauguration du ministère des Finances à Bercy, œuvre de Paul Chemetov. Choix du projet de l'architecte Dominique Perrault pour l'édification de la Très grande bibliothèque de France.

- 1990 L'Union des maires de l'agglomération parisienne (UMAP) est transformée en AMIF (Association des maires de l'Île-de-France).

6 février : en prélude à la révision du schéma directeur régional, présentation par Michel Rocard du Livre blanc du gouvernement sur l'aménagement de l'Île-de-France avec la participation de la ville de Paris, de la Région et de l'IAURIF.

- 1991 Christian Sautter est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris (1991-1993). Elaboration par le conseil régional et l'IAURIF de la Charte de l'Île-de-France.

Janvier : nomination de treize sous-préfets à la ville, dont plusieurs en région Île-de-France. 13 mai : loi sur la solidarité financière et le renforcement de la péréquation et de la solidarité fiscale avec la création du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France. 13 juillet : loi d'orientation pour la ville (LOV) appelée également loi antighetto.

- 1992 1^{er} avril : ouverture de la station La Défense sur la ligne 1 du métropolitain. 28 août : inauguration du prolongement de la voie Georges-Pompidou, quai Henri IV. Décembre 1992 : le premier tramway d'Île-de-France relie, en Seine-Saint-Denis, Bobigny à Saint-Denis.

4 novembre : présentation par le gouvernement du Schéma directeur d'aménagement de l'Île-de-France.

- 1993 Conférence permanente des Présidents de conseils régionaux du grand Bassin parisien. Selon l'IAURIF, « le développement régional se conçoit désormais à l'intérieur d'un grand bassin de solidarité en étroite relation avec les sept régions voisines ». Philippe Massoni est nommé préfet de Police (1993-2001). Jean-Claude Aurousseau est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris (1993-1994).

Approbation de la deuxième ligne de tramway, le Tram-Val-de-Seine, nouveau maillon de la rocade Orbitale, entre Issy-les-Moulineaux et La Défense. Début de la réalisation du réseau de pistes cyclables à Paris. Inauguration du TGV Nord Paris-Lille.

Octobre : le gouvernement d'Edouard Balladur décide d'implanter le Grand stade de 80 000 places à La Plaine-Saint-Denis.

- 1994 Joël Thoraval est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris (1994-1998).

13 novembre : ouverture de la gare de Roissy-Charles-de-Gaulle, la première au monde où les voyageurs passent directement de l'avion au train ou au RER.

26 avril : approbation du nouveau Schéma directeur de la région d'Île-de-France par décret en Conseil d'État. Le SDAURIF propose notamment une organisation multipolaire de la région autour de cinq pôles : Paris, La Défense, Roissy, Marne-la-Vallée et Massy-Saclay-Orly.

- 1995 4 février : loi dite « Pasqua-Hoeffel » d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) prévoyant entre autre le transfert au conseil régional d'Île-de-France des compétences en matière d'élaboration et d'actualisation du Schéma directeur et le transfert du FARIF.

7 mai : le maire de Paris, Jacques Chirac, est élu Président de la République. 22 mai : Jean Tibéri est élu maire de Paris.

Août : de 7 heures à 18 heures le dimanche, le quartier Mouffetard, les berges du canal Saint-Martin et certaines portions des voies sur berges sont réservés aux piétons.

30 mars : inauguration de la Très grande bibliothèque nationale de France (BNF), rebaptisée bibliothèque François Mitterrand. 11 avril : inauguration de la cathédrale d'Evry construite par l'architecte suisse Mario Botta et consacrée l'année suivante par le Pape Jean-Paul II et l'évêque d'Evry Guy Herbulot (1978-2000).

12 janvier : inauguration de la Cité de la musique.

- 1996 Création des premiers quartiers tranquilles. Lancement par la mairie du plan vélo, prévoyant la réalisation de cinquante kilomètres de pistes cyclables sur les axes est-ouest et nord-sud de la capitale, et la promulgation d'une charte du vélo établie après concertation avec les associations cyclistes.

- 1997 Décembre : création de la communauté de communes Clichy-sous-Bois/Montfermeil autour du projet de requalification urbaine du grand ensemble intercommunal. En janvier 2001, les deux communes de plus de 52 000 habitants optent pour une communauté d'agglomération.
- 1998 Lancement en banlieue nord d'une charte intercommunale fédérant dix communes : Aubervilliers, La Courneuve, Epinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pantin, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse. Jean-Pierre Duport est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris (1998-2002).
- Jean-Paul Huchon, maire PS de Conflans-Sainte-Honorine (1994-2001), est élu Président du conseil régional d'Île-de-France.
- Mise en service de Météor (ligne 14). Prolongement de la ligne 13 jusqu'à la station Saint-Denis-université. Septembre : organisation, dans certains secteurs de la capitale, de la journée En ville, sans ma voiture.
- 28 janvier : inauguration du stade de France (SDF) à Saint-Denis à l'occasion de la coupe du monde de football de juin-juillet 1998. Couverture de l'autoroute A1 traversant la Plaine-Saint-Denis.
- 1999 Plaine Commune, nom de la communauté de communes de la banlieue nord, est fondée en septembre 1999. Présidée depuis 2004 par Patrick Braouezec (PCF), elle associe les municipalités de Saint-Denis, Epinay-sur-Seine, Pierrefitte, Saint-Denis et Villetaneuse. Plaine Commune est rejointe successivement par les municipalités de L'Île-Saint-Denis, Stains et La Courneuve. En octobre 2002, Plaine commune devient une communauté d'agglomération de plus de 300 000 habitants. La communauté d'agglomération Val-de-Bièvre, fédérant sept communes (Arcueil, Fresnes, Gentilly, Cachan, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif) et plus de 180 000 habitants, est fondée en décembre 1999. La même année, la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne (59 000 habitants) est fondée à l'initiative des municipalités de Nogent-sur-Marne et du Perreux-sur-Marne.
- 12 juillet : inauguration d'Eole, ligne E du RER.
- 2000 Création de l'Association des collectivités territoriales de l'est parisien (ACTEP) qui regroupe vingt-et-une communes et deux conseils généraux, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. L'objectif de cette association d'élus est de promouvoir un rééquilibrage est/ouest de la politique d'aménagement pour renforcer l'attractivité de l'est parisien. Signature en mai 2000 du contrat de plan État-région Île-de-France (2000-2006). Plus de soixante milliards de francs d'investissement sont programmés (rocade de tramway, prolongement en banlieue du métropolitain, rénovation des universités, renouvellement urbain des quartiers populaires...). L'Île-de-France est éligible pour la première fois aux fonds structurels européens au titre des zones urbaines en difficulté économique et sociale. Décembre : création de la communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne fédérant les communes d'Alfortville, Créteil et Limeil-Brevannes (137 000 habitants).

Inscription d'un projet de tramway de rocade sur la portion sud des boulevards des Maréchaux (fin des travaux initialement prévue en 2006).
14 décembre : le STP devient le STIF (syndicat des transports d'Île-de-France).

- 2001 Janvier : création de la communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne de 100 000 habitants répartis sur sept communes (Boissy-Saint-Léger, Chennevières-sur-Marne, Noisieu, Ormesson-sur-Marne, Le Plessis-Tréville, La Queue-en-Brie et Sucy-en-Brie). La communauté d'agglomération Val-de-France est créée à la fin de l'année 2001. Elle regroupe 140 000 habitants répartis sur quatre communes du Val-d'Oise, Sarcelles, Villiers-le-Bel, Arnouville-lès-Gonesse et Garges-lès-Gonesse.

Elections cantonales et élections municipales. Bertrand Delanoë est élu maire de Paris. Il crée une délégation municipale aux relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France pilotée par le communiste Pierre Mansat.

- 2002 9 juillet : Bertrand Landrieu est nommé préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris.

Transfert de certaines compétences en matière de circulation du préfet de Police au maire de Paris.

- 2003 Janvier : la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvres est instituée. Présidée par Patrick Devedjian (UMP), elle solidarise sept communes Antony, Bourg-la-Reine, Châtenay-Malabry, Le Plessis-Robinson, Sceaux, Wissous et Verrières-le-Buisson et rassemble plus de 172 000 habitants. 30 janvier : création de la communauté d'agglomération Arc de Seine qui regroupe cinq communes (Chaville, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Vanves et Ville-d'Avray) totalisant 163 000 habitants. Novembre : la communauté de communes Charenton-le-Pont/Saint-Maurice est créée. Décembre : la communauté d'agglomération Val-de-Seine regroupant Boulogne-Billancourt et Sèvres est créée. Avril : signature de la charte du bois de Vincennes entre la ville de Paris et les maires de Joinville-le-Pont, Saint-Mandé, Charenton-le-Pont, Saint-Maurice, Maisons-Alfort, Vincennes, Nogent-sur-Marne, Fontenay-sous-Bois ainsi que les Présidents des conseils général et régional. Novembre : signature de la charte du bois de Boulogne entre les maires de Paris, Rueil-Malmaison, Puteaux, Saint-Cloud, Neuilly-sur-Seine, Suresnes, Boulogne-Billancourt, Garches et les Présidents des conseils général et régional.

Travaux de la ligne de tramway sur les boulevards des Maréchaux au sud de Paris et lancement de l'enquête publique pour l'extension du tramway à l'est de Paris.

- 2004 Décembre : création de la communauté d'agglomération Cœur-de-Seine qui fédère les communes de Vaucresson, Garches et Saint-Cloud.

Elections cantonales et régionales. Jean-Paul Huchon est réélu Président socialiste du conseil régional d'Île-de-France.

2005 1^{er} octobre : création d'un office public communautaire d'habitat fédérant les communes de Saint-Denis, Pierrefitte, Villetaneuse et La Courneuve. Cet office regroupe 15 000 logements sociaux et emploie 400 fonctionnaires.

6 juillet : désignation par le comité international olympique (CIO) de la ville qui accueillera les jeux en 2012. La ville de Londres est finalement choisie.

Le transfert de la direction du STIF aux collectivités locales est prévu au 1er juillet. Le Président du STIF n'est plus, de droit, le préfet de région mais le Président du conseil régional. Des tensions persistent cependant entre le gouvernement et les collectivités locales sur la question du financement public des transports franciliens.

12 juillet : 67 pôles de compétitivité sont choisis par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT). Cinq sont franciliens, dont trois à vocation mondiale. Ces pôles associent collectivités locales, centres de recherche et entreprises. Ils sont financés par l'État sous la forme de subventions versées par plusieurs agences nationales nouvellement créées (AII, ANR...) et d'allègements de charges fiscales et sociales.

2006 7 juillet : première Conférence métropolitaine réunie à l'hôtel de ville de Vanves à l'invitation de trente élus locaux parisiens et banlieusards : treize affiliés au PCF, douze au PS et cinq à l'UDF. Cette conférence vise à créer un nouvel échelon de travail transversal entre les collectivités locales.

Le 15 mars, première séance du nouveau conseil du STIF placé désormais sous la présidence du Président de la région Île-de-France, Jean-Paul Huchon. 16 décembre : inauguration par Bertrand Delanoë, Jean-Paul Huchon et le Président de la RATP, Pierre Mongin, des premières rames du T3 (huit kilomètres), le tramway des Maréchaux, dont les travaux ont duré trois ans.

Le débat sur l'opportunité de construire dans la capitale des tours est relancé.

Cette chronologie résumée a été réalisée à partir de la chronologie exhaustive présentée dans l'ouvrage « Paris/banlieues : conflits et solidarités » paru aux éditions Creaphis en 2007.

Le rapporteur remercie M. Emmanuel Bellanger d'avoir autorisé la reproduction de ce document dans le rapport et salue la qualité de son ouvrage qui a été utile pour rappeler dans le rapport l'histoire du Grand Paris.