

484 Gouvernance de Paris Métropole : les éléments de débat présentés dans un livre vert

POINTS CLÉS > Le syndicat mixte Paris Métropole a présenté le 20 juin dernier son livre vert consacré au débat sur la gouvernance du territoire > Les contributions apportées attestent de la diversité des solutions envisageables > Un focus est ici apporté à certains enjeux essentiels du débat

Solenne DAUCÉ,
avocate, cabinet Seban & Associés

CRÉÉ en juin 2009, le syndicat mixte ouvert d'études Paris Métropole réunit 199 personnes publiques locales du territoire d'Île-de-France : 146 communes, 44 intercommunalités, 8 départements et une région. Parmi les objectifs assignés à la structure, on relève celui relatif à l'évolution de la gouvernance de la Métropole (article 3 des statuts). C'est précisément dans ce cadre que s'inscrit la présentation, le 20 juin dernier, d'un livre vert intitulé : *Livre (ou) vert « Pour une métropole durable : quelle gouvernance ? »*

Constitué à partir des contributions de 29 élus et des travaux du syndicat en coopération avec le Comité des partenaires, le document expose, notamment, les « enjeux de gouvernance » (1) ainsi que les « figures de gouvernance » (2).

1. Les enjeux de gouvernance

Afin de faciliter l'entrée dans le débat, le livre vert identifie les « enjeux de gouvernance » sur le territoire métropolitain et les présente sous forme de fiches synthétiques. Chaque fiche énonce les « constats partagés » sur l'enjeu en cause, expose les questions qu'il soulève ainsi que les pistes de solutions déjà ébauchées.

On notera plus particulièrement que, à la suite d'interrogations sur les dynamiques territoriales à l'œuvre (banlieue, polycentrisme) et la place de certains acteurs de la gouvernance (citoyens, État, acteurs économiques et sociaux), dix enjeux considérés comme « clefs » sont énumérés : 1. Aéroports, 2. Cycle de l'eau, 3. Emploi, 4. Espaces ouverts, paysages et biodiversité, 5. Logistique urbaine, 6. Santé et territoire, 7. Services et équipements publics, 8. Syndicats techniques et réseaux, 9. Tourisme et 10. Urgences sociales.

À titre d'illustration, s'agissant des syndicats techniques (SIAAP, SYCTOM, SIPPPEC...), le livre vert relève le caractère décisif pour l'équipement des territoires, et notamment ceux de banlieue, de cette mise en commun de « moyens et d'ambitions » ; il met en outre en avant l'expérience, la richesse et le savoir-faire de ces structures

qu'« il faut savoir associer ». Il interroge alors notamment sur une meilleure coordination (voire une fusion) des syndicats techniques ayant le même objet et/ou intervenant sur le même territoire, ainsi que sur les moyens pour assurer une égalité de coût, de qualité et de nature des services ou encore sur les modalités du développement du débat public en matière de services publics locaux. Parmi les pistes ouvertes, celle d'un élargissement du périmètre des syndicats techniques pour la création de grandes agences métropolitaines et celle de l'instauration d'une conférence métropolitaine des services publics, afin d'assurer une meilleure coordination, sont plus particulièrement mises en avant.

Enfin, outre les enjeux clefs, quatre enjeux sont qualifiés de prioritaires : logement, mobilités, solidarités financières et attractivité. Les « pistes » énoncées méritent d'être présentées, toutes n'étant, naturellement, pas compatibles entre elles.

S'agissant, d'abord, du logement, de nombreuses pistes sont ouvertes : apport d'une aide aux collectivités bâtisseuses, mise en œuvre d'une politique fiscale en faveur de la construction et, d'un point de vue institutionnel, trois propositions : création d'un établissement public foncier à l'échelle de la région, instauration d'une autorité organisatrice du logement (compétence de programmation, financement et contrainte en lien avec l'État), transfert de la compétence logement aux intercommunalités, aux départements ou à la nouvelle entité issue de la fusion des départements de petite couronne, pour les contributeurs en faveur de cette figure de gouvernance (voir *infra*).

S'agissant, ensuite, de la question des « mobilités », l'hypothèse d'une création d'une autorité organisatrice de deuxième rang à l'échelle des départements de petite couronne est mentionnée, ainsi qu'un renforcement du rôle du STIF (syndicat des transports d'île de France), ou encore l'élaboration d'un plan de déplacement urbain métropolitain. Il est en outre proposé non seulement de diversifier l'offre de transports par un développement de la

multimodalité et un maillage fin du territoire mais aussi de renforcer le caractère polycentrique de la métropole.

S'agissant, par ailleurs, des solidarités financières, les pistes ouvertes concernent le fonctionnement du FSRIF (fonds de solidarité de la région Île-de-France) : les règles le régissant pourraient être pour partie déterminées par une autorité locale et son alimentation élargie à d'autres ressources. Il est aussi proposé de créer un fonds d'investissement métropolitain pour les projets structurants. Enfin, l'achèvement de la carte intercommunale est vu comme un moyen d'amélioration de l'organisation des solidarités.

S'agissant, enfin, de l'attractivité du territoire, certaines pistes demeurent à détailler : il est ainsi suggéré d'associer les acteurs économiques et la société civile, de mieux articuler les échelons compétents en matière de développement économique. Plus précises, en revanche, sont les propositions de création d'une marque de territoire et de développement d'outils tels qu'un label Grand Paris.

Plus globalement, les contributions des élus ont par ailleurs permis de dégager différentes « figures de gouvernance » possibles.

2. Les figures de gouvernance

Le livre vert résume les différentes propositions formulées en présentant trois grands schémas de gouvernance, trois grandes tentatives.

La première figure est celle de la « métropole intégrée », qui réunit les promoteurs de deux modifications institutionnelles – combinées ou non – de grande ampleur : la création d'une collectivité départementale par fusion des départements de la petite couronne d'une part, la mise en place d'une communauté urbaine, d'autre part.

Parmi les promoteurs de cette figure, on mentionnera notamment la contribution de Claude Bartolone, alors en qualité de président du conseil général de Seine-Saint-Denis qui, évoquant la complexité institutionnelle de l'Île-de-France, considère que le système actuel n'est pas en mesure de réduire les inégalités. Outre des propositions considérées comme relativement consensuelles (dont, par exemple, la transformation de Paris métropole en pôle métropolitain, avec un rôle de coordonnateur ou encore le renforcement des compétences de la région dans le domaine du développement économique, de l'aménagement et des transports...), la fusion de Paris et des départements de la petite couronne est présentée comme permettant une plus grande solidarité financière (par une mutualisation des dépenses sociales obligatoires du territoire au sein d'un fonds unique) ; quant à la création d'une métropole, elle viserait à améliorer la mise en œuvre du SDRIF ; dans cette perspective, la métropole serait essentiellement compétente en matière de développement, d'aménagement et d'habitat.

Dans le même sens, les propositions de Philippe Dallier sont rappelés dans ce livre vert : fusion en petite couronne, avec, dans un premier temps, les compétences d'un département classique, dont la péréquation puis, dans un second temps, une collectivité *sui generis* se consacrant à certains domaines (transport, logement, développement économique, social et sécurité).

Le livre vert mentionne également les interrogations soulevées par cette première figure, parmi lesquelles la remise en cause du polycentrisme de l'Île-de-France, les risques de création d'une frontière plus marquée avec la grande couronne et les complexités en termes de démocratie lorsqu'il s'agit de gérer une institution représentant, 6,5 millions d'habitants.

La deuxième figure, à l'opposé de la première, est celle de la métropole concertée, qui exclut l'idée de la création d'une structure

unifiée. S'il est éventuellement envisagé de procéder à une nouvelle répartition des compétences avec, le cas échéant, la mise en œuvre d'outils tels des agences, permettant d'approfondir la coopération entre les acteurs existants, aucune modification institutionnelle de grande ampleur n'est prévue dans un tel schéma.

Immédiatement, des questionnements, inverses à ceux de la métropole intégrée, apparaissent : une telle organisation, peu institutionnalisée, peut-elle suffire à répondre aux enjeux exposés ? N'existe-t-il pas un risque de concurrence contre-productive entre les territoires ?

La troisième figure, enfin, pourrait être qualifiée d'intermédiaire, elle est de type « confédéral » et vise à la fois à répondre à un besoin de pilotage au niveau métropolitain, tout en préservant l'autonomie des collectivités existantes, dans une logique de subsidiarité et de mutualisation plutôt que de substitution. Il est alors précisé que l'outil institutionnel reste à inventer, en se fondant sur le droit existant et en s'appuyant sur un renforcement de l'intercommunalité.

Les craintes soulevées par ce modèle sont de trois ordres : elles tiennent à l'apparition d'une nouvelle institution dans un mille-feuille déjà épais, mais aussi aux interrogations quant au rôle que pourraient jouer les communes dans ce cadre et, enfin, à l'impossibilité de répondre aux besoins immédiats en l'absence, à ce jour, d'achèvement de l'intercommunalité sur le territoire de l'Île de France.

Certaines contributions se situent parfois à la frontière de ces deux figures, d'autres sont plus nettement positionnées en faveur de l'un ou l'autre de ces modèles.

La contribution de Bertrand Delanoë se situe expressément en faveur d'une confédération métropolitaine, par la transformation de Paris Métropole à partir du modèle des pôles métropolitains, mais en réunissant les collectivités au sein de ces pôles au-delà des intercommunalités. Il s'agirait en outre de doter Paris Métropole d'une capacité de décision par la création d'une instance exécutive plus resserrée que la formation plénière, de lui conférer de vraies compétences et de renforcer ses moyens d'expertise technique et d'intervention financière.

Autre exemple, Patrick Braouezec invite à imaginer « une gouvernance confédérale s'appuyant sur le polycentrisme », une structure de coordination pouvant être créée, qui associerait les grands pôles de la Métropole (dont la ville de Paris, les départements, la région). Pour ce faire, il conviendrait notamment de renforcer la coopération multipolaire (syndicats mixtes, intercommunalités).

Dernière illustration, enfin, la contribution de Jean-Paul Huchon et Jean-Luc Laurent, largement axée sur la question de l'achèvement de l'intercommunalité dont, notamment, l'émergence de communautés urbaines. Quant à Paris Métropole, il conviendrait d'en redéfinir le périmètre « sur une base pleinement francilienne », le syndicat devenant alors une assemblée des territoires au cœur de politiques stratégiques franciliennes.

Ces exemples ne constituent que des éléments partiels des propositions foisonnantes issues des contributions. Il reste à savoir quelles seront les solutions mises en avant à l'issue des débats de l'automne ; en effet, ce livre vert vise à nourrir la réflexion des élus et des citoyens sur la gouvernance en Île-de-France ; il devrait donner lieu à des débats, au sein des collectivités membres et lors de réunions publiques à la rentrée, pour la publication, en fin d'année, d'un livre blanc et la formulation de propositions concrètes au législateur.