

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Bilan et perspectives

Rapport public thématique :

Janvier 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

Réponses reçues à la date de la publication (25/01/2022)

Réponse de la Première ministre	5
Réponse du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine	9
Réponse du président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis.....	13
Réponse du président du conseil départemental du Val-de-Marne.....	15
Réponse du président de la Métropole du Grand Paris (MGP).....	16
Réponse de la Maire de Paris.....	21
Réponse du Monsieur le président de l'établissement public territorial du Grand Paris Grand Est	23
Réponse du président de l'établissement public territorial Vallée Sud Grand Paris.....	30
Réponse du président de l'établissement public territorial du Grand Paris Sud Est Avenir	31
Réponse du président de l'établissement public territorial Boucle Nord de Seine	40
Monsieur le président de l'établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre	42
Réponse du président de l'établissement public territorial Paris-Est-Marne et Bois	44
Réponse du président de l'établissement public territorial Est Ensemble	45
Réponse du président de l'établissement public territorial Paris Terres d'Envol	51

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente du conseil régional d'Île-de-France
Madame la présidente de l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense
Monsieur le président de l'établissement public territorial du Grand Paris Seine Ouest
Monsieur le président de l'établissement public territorial Plaine Commune

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Par courrier en date du 2 décembre 2022, vous avez bien voulu m'adresser le rapport public thématique relatif à l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris (MGP) dont je partage les constats, sous réserve des observations et précisions qui suivent.

1. S'agissant des appréciations portées sur l'architecture institutionnelle de la MGP

Je rejoins l'appréciation de la Cour qui relève la complexité de l'architecture institutionnelle et financière de la MGP et un degré d'intégration moindre comparé aux métropoles de droit commun.

La faiblesse de cette organisation métropolitaine s'explique en partie par le retard francilien en matière intercommunale : la MGP est née au 1^{er} janvier 2016 ; une grande partie des communes franciliennes n'avaient, auparavant, jamais été intégrées dans des établissements publics de coopération intercommunale. En outre, comme vous le soulignez, le législateur a fait le choix de maintenir dans le Grand Paris des syndicats techniques très puissants, pour gérer de grands services publics. Ils exploitent les services publics de l'eau, des déchets, de l'assainissement ou des transports collectifs, sans lien organique avec la MGP.

La création de la MGP et des EPT avait vocation à favoriser la mutualisation de compétences à ces deux échelons afin de lutter contre les graves déséquilibres territoriaux et socio-économiques qui traversent ce territoire de plus de 7 millions d'habitants. Elle devait également favoriser la réduction des écarts de ressources et de charges entre les 130 communes (et la Ville de Paris) qui composent la métropole, grâce à l'intensification des dispositifs de péréquation financière.

Je note que la montée en charge des compétences de ces deux niveaux est restée très largement inachevée. Dans les faits, la Métropole du Grand Paris n'a pu se saisir de l'ensemble des opportunités que lui laissaient les textes pour se voir transférer des compétences structurantes pour son territoire ; le degré d'intégration des EPT est également très inégal ; comme vous le notez, rapportées à leur population respective, les dépenses des EPT varient dans un rapport de un à presque cinq. L'organisation métropolitaine pâtit enfin de l'absence de relations institutionnelles entre la MGP et les EPT.

Dès lors, la réforme du système actuel apparaît nécessaire. Elle devra concilier un double impératif, à savoir, d'une part, une gouvernance simplifiée à même de conduire des projets ambitieux et des politiques publiques de dimension métropolitaine et, d'autre part, une solidarité

affirmée entre territoires ayant des niveaux de richesse différents dans la région.

Par ailleurs, toute réforme de la MGP devra tenir compte des spécificités franciliennes. Sur le plan institutionnel, elles sont marquées par le rôle important de la région Île-de-France, l'existence de grands syndicats de réseau et le statut particulier de la Ville de Paris. D'un point de vue urbain, l'agglomération francilienne constitue une métropole-monde unique en France, confrontée, en particulier dans sa zone dense, aux défis de la transition écologique. Elle doit pouvoir construire un modèle urbain, social et économique durable.

J'ai bien pris note des trois scénarios de réforme d'ensemble formulés par la Cour dans son rapport :

(i) Modèle Métropolis : la suppression des EPT et l'absorption de leurs compétences et ressources par la MGP qui deviendrait ainsi une métropole de droit commun ;

(ii) Modèle de la Marguerite : la MGP serait désormais composée de la Ville de Paris et d'EPT dotés du statut d'EPCI à fiscalité propre ;

(iii) Métropole réunissant les 4 départements de la zone centrale (la Ville de Paris et les trois départements de petite couronne) qui absorberaient les compétences et ressources des EPT.

Le scénario d'une transformation des EPT en EPCI à fiscalité propre, avec suppression de la MGP et création d'une région-métropole, doit également être examiné, dans la mesure où il se propose de simplifier la carte institutionnelle, et de conforter les compétences de planification du Conseil régional, en matière notamment de développement économique et d'aménagement.

La pertinence de ces options, qui pour certaines posent la question du périmètre de la métropole et du devenir des départements franciliens, nécessitera un dialogue approfondi avec les acteurs locaux et une articulation avec d'éventuelles autres réformes institutionnelles.

2. *Observations sur les mentions de la synthèse relatives aux dispositions financières*

Si je partage le constat d'une faible lisibilité des flux financiers, je note cependant que, la complexité de la structure financière de la MGP n'est que la conséquence de la complexité de l'organisation institutionnelle et de la répartition des compétences entre les différents acteurs.

En effet, puisque la MGP est chargée de verser une attribution de compensation à ses communes membres alors qu'elle ne perçoit pas toute la fiscalité économique habituellement perçue par les EPCI à fiscalité professionnelle unique, elle doit percevoir de la part des EPT, qui conservent temporairement la CFE, une dotation d'équilibre.

En outre, puisque certains EPCI à fiscalité propre préexistaient à la création de la MGP et avaient institué une fiscalité locale intercommunale, il est cohérent que les EPT perçoivent un fonds de compensation des charges transférées (FCCT) de la part de leurs communes membres.

L'état actuel du schéma de financement de la MGP contribue cependant à en faire un acteur ne pouvant financer les ambitions d'une véritable métropole. S'agissant des moyens de la MGP, sur un budget de l'ordre de 3,5 Mds€ en 2021, le budget propre de la MGP ne s'élève à guère plus de 100 M€. Ce niveau est le plus faible de toutes les métropoles françaises.

De fait, la MGP est fortement dépendante de l'évolution annuelle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or la dynamique de cette ressource a été en partie captée par le rôle d'amortisseur que la MGP doit assumer vis-à-vis des EPT. La MGP assure, en effet, la neutralité en valeur 2015 de la DCPS pour les ex-communes « isolées » dans le versement de leur AC, et depuis 2017, pour les EPT. Le coût cumulé de l'écrêtement pour la MGP s'est élevé à 127 M€ entre 2016 et 2021. En conséquence, si la CVAE ne vient plus compenser ces diminutions, l'épargne brute de la MGP peut se retrouver dégradée. C'est ce qui a incité le Gouvernement à mettre en place, en 2020 et 2021, face à la baisse de la CVAE, un reversement exceptionnel de deux-tiers de la dynamique de CFE des EPT et de la ville de Paris à la MGP. Ce reversement a été reconduit par la loi de finances pour 2023.

La suppression de la CVAE pourrait, par ailleurs, poser des enjeux spécifiques sur le territoire de la MGP. C'est pourquoi le Gouvernement sera attentif à la situation particulière de la MGP dans la répartition de la dynamique de TVA, instituée en remplacement de la CVAE, entre les EPCI à fiscalité propre.

S'agissant des moyens financiers des EPT, vous mentionnez que les EPT ont des dépenses très variables les uns par rapport aux autres et que cela reflète le degré d'intégration et de transfert de compétences existant dans les anciennes agglomérations à la création de la MGP. Le schéma de financement ne leur offre pas de pouvoir de taux sur les impôts locaux et leurs ressources sont essentiellement constituées des recettes de fonctionnement, du FCCT, de la CFE et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). La loi de finances 2023 introduit une forme de souplesse à leur profit, en les autorisant à faire varier à hauteur de 30 % le montant de FCCT versé par leurs communes membres, après actualisation de ce montant sur l'inflation.

Ainsi, contrairement aux EPCI à fiscalité propre de droit commun qui disposent, pour partie, de ressources distinctes et venant en supplément de celles transférées par leurs communes membres, les ressources des EPT proviennent soit de la reconduction de montants de recettes historiques, soit de reversement de ressources communales. Il est important de préciser que les ressources allouées aux EPT sont conçues pour permettre le financement des seules compétences obligatoirement transférées par la loi. Les dispositions de la loi NOTRe de 2015 cherchent à inciter les communes à transférer des compétences à la MGP plutôt qu'aux EPT.

Vous notez que les dépenses d'investissement de la MGP (à hauteur de 77 M€ en 2020) restent marginales et que la métropole n'a pas joué le rôle attendu en matière de redistribution des ressources financières entre les communes et les EPT, tel que cela est dévolu habituellement aux métropoles.

Ainsi, elle ne s'est saisie de l'outil de la DSC qu'une année, en 2020, pour un montant 15 M€ et cette dotation n'a pas été répartie en fonction de critères de disparités de ressources et de charges de ses membres.

Si le montant de la DSC peut apparaître limité (il est inférieur à celui institué par exemple par la métropole de Rennes), il doit cependant être comparé aux marges de manœuvre financières réelles de la métropole après le paiement des attributions de compensation aux communes (environ 3,4 Md€). Il a permis à la MGP d'instituer un canal de dialogue financier avec ses communes membres, notamment car la métropole a décidé de verser une dotation minimale de 20 000 € par commune. Vous signalez ainsi que la Ville de Paris a renoncé à la dotation de solidarité communautaire (DSC) en 2020. Il s'agissait de ce montant minimal « socle » de la DSC.

Sur le plan financier, il faudra dès le début de l'année 2023 anticiper les conséquences financières d'évolutions institutionnelles à venir, quel que soit le scénario d'évolution qui pourrait être retenu. À ce

titre, la détermination du niveau de la fiscalité reversée aux communes sous forme d'attributions de compensation devra donner suffisamment de marges de manœuvre au niveau intercommunal pour rééquilibrer les recettes en sa faveur. De la même manière, le mécanisme de DSC devra être plus incitatif et pourrait, compte-tenu de la spécificité de ce territoire et de l'importance de l'enjeu de péréquation, fixer des obligations plus importantes que pour les métropoles de droit commun.

Dans la refonte du modèle à arrêter, il conviendra en tout état de cause de s'attacher à ne pas ralentir ou compromettre l'avancement des projets engagés dans le cadre du plan de relance, de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, et des opérations d'aménagement du Grand Paris Express eu égard à leur impact en termes d'aménagement du territoire et de développement économique pour l'Ile-de-France.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES HAUTS-DE-SEINE**

J'ai bien pris connaissance du rapport public thématique intitulé L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris : Bilan et perspectives que la Cour des comptes se propose de publier prochainement.

Vous avez bien voulu tenir compte de certaines de mes observations formulées dans la réponse au rapport provisoire en date du 28 septembre 2022, en écartant notamment l'hypothèse d'une fusion de la métropole et des départements de la petite couronne parisienne qui pourrait, selon la Cour des comptes, « poser de nombreux problèmes de mise en Œuvre, notamment d'acceptabilité par les élus locaux, pour des résultats incertains.

Dans l'un des trois scénarios retenus d'évolution de l'organisation territoriale, il est envisagé une absorption des compétences et des ressources des EPT par les trois départements franciliens qui constitueraient, aux côtés de la Ville de Paris, les membres de la MGP à la place des communes. Il me semble, en effet, que ce scénario aurait pour intérêt de conforter un niveau de collectivité reconnu pour son action de proximité auprès de ses concitoyens et de renforcer la cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière de logement social et d'action sociale.

Toutefois, le rapport n'explore pas certaines pistes qui me paraissent pourtant essentielles, Si je partage le constat de l'inadaptation de l'organisation institutionnelle actuelle et de l'échec de la MGP à

atteindre les objectifs qui lui ont été fixés lors de sa création, la réforme de l'organisation territoriale du Grand Paris proposée par la Cour des comptes n'intègre jamais l'hypothèse de la suppression de la métropole dans sa configuration actuelle,

Ce prérequis conduit à préconiser ainsi le renforcement d'une organisation structurellement déficiente au détriment des autres collectivités franciliennes dont l'action et l'efficacité ne sont, a contrario, nullement remises en cause, notamment les communes.

Dès l'origine, le Département des Hauts-de-Seine — comme l'ensemble des départements franciliens et 94 % des maires des communes relevant du périmètre de la MGP — s'est élevé contre la réforme territoriale engagée avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Alors que l'objectif affiché était de clarifier les compétences des collectivités et de simplifier l'organisation territoriale, ces dispositions ont au contraire introduit en Ile-de-France, comme cela avait été dénoncé à l'époque, davantage de complexité et de confusion, avec la création de la MGP et des établissements publics territoriaux —I EPT dont les périmètres ont été imposés par l'État — juxtaposant deux échelons territoriaux supplémentaires sans que les compétences ni les moyens des structures ainsi empilées n'aient été clarifiés.

Dans cette configuration, qui a retiré aux maires des compétences pourtant essentielles en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat et d'environnement l'organisation mise en place n'a permis de répondre ni à la demande de proximité exprimée par nos concitoyens pour les services du quotidien, ni aux enjeux stratégiques de développement et d'attractivité d'une métropole internationale.

Pour répondre à cette double exigence, je défends pour ma part une démarche à la fois plus démocratique et plus ambitieuse, qui n'implique nullement de profonds ajustements institutionnels mais qui s'inscrit dans une approche résolument pragmatique. En l'occurrence, le simple « bon sens » devrait conduire à s'appuyer sur ce qui fonctionne, pour garantir d'une part l'efficacité et l'efficience de l'action publique territoriale qui représente plus de 70 % de l'investissement public en France — et d'autre part la lisibilité, pour nos concitoyens, des échelons territoriaux et des compétences exercées par chacun.

Alors que la défiance des Français vis-à-vis de la chose publique n'a jamais été aussi grande, il est urgent de renouer avec les principes fondateurs de la décentralisation qui, en rapprochant les citoyens de la

prise de décision, a permis de faire émerger progressivement une véritable démocratie locale. Si la MGP est perçue comme une entité floue et éloignée des populations, les collectivités historiques que sont la commune, le département et la région sont à l'inverse parfaitement identifiées, et leur efficacité est incontestable et incontestée. Cette robustesse dans leur faculté d'action a d'ailleurs été pleinement démontrée pendant la crise du covid, où seuls les échelons communal, départemental et régional ont été en capacité d'agir vite et de manière coordonnée pour apporter un soutien réel à nos concitoyens. L'enquête du CEVIPOF de 2022, qui étudie chaque année l'état de la confiance des Français envers leurs institutions, le prouve : à peine 35 % d'entre eux déclarent faire confiance au Gouvernement, et 38 % à la Présidence de la République ou à l'Assemblée nationale. À l'autre bout de l'échelle, ils sont 63 % à renouveler leur confiance à leur conseil municipal, 56 % à leur conseil départemental, et 54 % à leur conseil régional.

Alors que notre pays connaît une crise de la participation majeure et structurelle, scrutin après scrutin, toute proposition d'évolution qui conduirait à affaiblir ces collectivités, dont les représentants sont directement élus au suffrage universel, apparaîtrait en totale contradiction avec les attentes de nos concitoyens, et ne manquerait pas de renforcer la défiance qui sape les fondements mêmes de notre système institutionnel représentatif.

C'est pourquoi je défends une organisation territoriale résolument simplifiée qui repose sur une répartition claire des compétences définie en fonction de l'échelon territorial le mieux à même de les exercer, et met un terme à l'accumulation de structures nouvelles génératrices de coûts et de complexités supplémentaires.

L'échelon communal est celui de la proximité, plébiscité par les habitants pour sa légitimité historique et opérationnelle, et sa compréhension des problématiques quotidiennes : le maire doit retrouver la plénitude de ses compétences pour pouvoir agir. À l'opposé des regroupements arbitraires qui ont présidé à la mise en place des EPT en petite couronne, l'organisation intercommunale doit être fondée sur un principe de liberté des communes, tant pour le périmètre de l'intercommunalité que pour le choix des compétences mises en commun.

Le département, pour sa part, doit être conforté dans ses missions de solidarité qui, entendues au sens large, sont plus que jamais essentielles pour garantir la cohésion sociale et territoriale. Sans introduire de différence, nécessairement artificielle et arbitraire, entre petite et grande couronne, les départements franciliens présentent un poids démographique et une taille critique adaptés pour intervenir en appui des

communes et développer des politiques territoriales ambitieuses et coordonnées. Leviers de la solidarité sociale et territoriale, tant par leurs compétences historiques que par la péréquation efficace et massive qu'ils opèrent entre eux (péréquation horizontale) et en leur sein (péréquation verticale par contractualisation avec le bloc communal), ils représentent le maillon essentiel pour compenser les inégalités et garantir durablement l'équilibre entre les territoires à l'échelle du Grand Paris.

Les Départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines, de l'Essonne, de la Seine-et-Marne, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et du Val-d'Oise ont d'ailleurs fait la démonstration de leur capacité à mettre en place, de leur propre initiative, un mécanisme de péréquation structurant à travers la création, au 1^{er} janvier 2019, du Fonds de solidarité interdépartemental d'investissements (FS21). Selon ses statuts, ce fonds a pour objet « de financer tout projet d'investissement d'intérêt interdépartemental dans tous les domaines de compétences dévolus aux Départements Doté d'une enveloppe annuelle d'environ 150 M€ - soit quasiment le double du budget d'investissement de la MGP - et ce fonds est un levier important de redistribution des richesses en faveur des départements où les revenus des ménages sont les plus faibles. Aussi, sur la période 2019-2021, les Départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines sont contributeurs nets (respectivement à hauteur de 142,7 M€ et de 84,7 M€) tandis que les autres départements franciliens sont bénéficiaires nets, la dotation nette la plus importante ayant été perçue sur la période par le Département de Seine-Saint-Denis (92,9 M€).

Enfin, l'échelle régionale est la seule pertinente pour développer une vision stratégique de long terme et apporter les réponses aux défis majeurs du développement économique, des mobilités, de la cohérence territoriale, du développement durable et de l'aménagement métropolitain. C'est pourquoi, sans préjuger de l'organisation institutionnelle qu'il convient de mettre en œuvre— « Région-métropole » ou « Métropole régionale » la vision du Grand Paris que je porte doit nécessairement englober l'ensemble de l'Île-de-France, si l'on veut qu'il soit un véritable moteur du développement et de l'attractivité de la région capitale dans la compétition que se livrent les grandes métropoles d'Europe et du monde.

La Cour des comptes souligne le fait que le territoire couvert par la MGP exclut des pôles économiques majeurs : la plate-forme aéroportuaire de Roissy, le plateau de Saclay ou Marne-la-Vallée (Eurodisney) et soulève la question de l'extension territoriale au-delà de ses limites actuelles. Je partage cette analyse et considère que restreindre la métropole à la petite couronne est un non-sens, tant du point de vue institutionnel — on placerait alors la métropole comme concurrente de l'autre collectivité à vocation

d'aménagement stratégique, à savoir la Région, et l'on conforterait de fait l'ensemble des dysfonctionnements liés à des doublons dans les interventions — que du point de vue territorial — on entérinerait la fracture entre un espace hyperdense et les zones périurbaines et rurales de la grande couronne.

Il apparaît donc indispensable d'élargir le périmètre de la métropole à l'ensemble de l'Île-de-France. Cette solution présente l'immense avantage d'une mise en œuvre rapide, sans courir le risque de désorganisation et de paralysie qu'un énième bouleversement territorial ne manquerait pas d'entraîner. La suppression de la MGP sous sa forme actuelle et des EPT peut en effet être engagée dans un délai relativement court, dans la mesure où les élus qui siègent dans ces instances ne sont pas détenteurs d'un mandat. Alors que la région capitale contribue au tiers du PIB national, et que sa croissance représente un moteur économique décisif pour l'ensemble du pays, il me semble que, plus que jamais dans le contexte actuel, nous ne pouvons nous permettre d'attendre sept années supplémentaires pour nous doter enfin d'une métropole ambitieuse, équilibrée et solidaire, capable de rayonner et de peser dans la compétition que se livrent les grandes métropoles mondiales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE SEINE-SAINT-DENIS**

*Vous m'avez adressé le rapport public thématique intitulé *L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris : bilan et perspectives* et je vous en remercie.*

Je me réjouis de ce que la Cour se soit saisie d'un sujet majeur pour nos territoires mais aussi pour le pays. Les enjeux, comme vous le mentionnez, sont essentiels pour parvenir à déployer dans le cœur économique et démographique du pays des politiques publiques efficaces. Qu'il s'agisse de transition écologique et de résilience, d'aménagement du territoire avec l'objectif de rééquilibrage territorial, de transports, de logement, ou de lutte contre les inégalités l'organisation actuelle de l'aire métropolitaine ne permet pas de relever les défis auxquels nous sommes confrontés. Et le corollaire de cette situation est la crise démocratique qui me semble aujourd'hui particulièrement préoccupante.

De manière générale, il ne m'appartient pas de commenter les observations que vous réalisez s'agissant de la MGP, des EPT et du rôle de Paris. J'en retiens les conclusions qui soulignent notamment la difficulté de la MGP à remplir certaines des missions que la loi lui a confiées, la faible intégration des EPT sur le territoire métropolitain, les difficultés

propres à une gouvernance métropolitaine par 131 Maires et le poids particulier de la ville Paris dans cet ensemble.

J'en retiens également que le schéma institutionnel actuel a un rôle péréquateur très faible. Et de ce point de vue, je regrette que le rôle péréquateur des Départements sur leurs territoires (entre communes et entre EPT) n'ait pas été souligné, le Département étant garant d'un intérêt général territorial dont votre rapport pointe, par ailleurs, la difficile émergence aux autres niveaux de collectivité.

Je partage absolument le constat réalisé par la Cour de l'ardente nécessité d'une réforme de la gouvernance de l'aire métropolitaine et souscris à la plupart des propositions que vous formulez. S'agissant des solutions que vous choisissez d'exclure, je ne peux que saluer votre refus d'un scénario consistant à supprimer les Départements au bénéfice de la MGP et des EPT, c'est-à-dire supprimer un échelon qui a fait preuve depuis des décennies et encore pendant la crise sanitaire de sa capacité à assumer pleinement les compétences que la loi lui a confiées pour des échelons dont tout votre rapport pointe la difficulté à exercer pleinement leurs compétences. Concernant l'hypothèse d'une région métropole, outre les limites pointées par le rapport, je me permettrai d'ajouter l'incapacité actuelle de la Région à organiser une quelconque péréquation entre territoires et la faiblesse de sa fonction planificatrice, illustrée encore récemment par l'abandon de toute contractualisation pluriannuelle d'ensemble au sein des nouveaux CPER.

Concernant les scénarii 1 et 2, qui portent sur la MGP et les EPT, ils ont le grand mérite d'être en cohérence avec les observations de la Cour et n'appellent pas, de ce point de vue, de remarque particulière de ma part si ce n'est pour souligner une composante absente de l'analyse des propositions qui tient à la légitimité démocratique des institutions et à la conviction qui est la mienne qu'il n'est pas possible à moyen terme d'imaginer une construction métropolitaine totalement affranchie du suffrage universel direct - ce à quoi reviendrait pourtant le scénario 2.

Le scénario 3 en revanche retient toute mon attention, en ce qu'il ferait des Départements (y compris la Ville de Paris) les éléments structurants d'une nouvelle métropole parisienne. Cette nouvelle métropole qui reposerait sur des territoires de taille et de population comparables serait à même de porter une vision stratégique du devenir de l'aire métropolitaine et disposerait des moyens pour la mettre en œuvre. Quant aux limites que le rapport pointe, il me semble utile de rappeler que les Départements gèrent d'ores et déjà des compétences de proximité (en matière sociale, d'éducation ou encore d'assainissement) et que les restitutions au bloc communal pourraient donc être extrêmement limitées.

Plus encore, par le nombre restreint de membres et par la légitimité que confère le suffrage universel, cette organisation permettrait de faire enfin émerger un intérêt métropolitain sans lequel nous ne saurions collectivement répondre aux grands enjeux actuels. Cela rejoint la proposition que j'avais pu faire au Président de la République en mars 2018. Ce modèle rapprocherait l'organisation métropolitaine d'autres grandes agglomérations mondiales comme par exemple la ville de New-York qui est organisée en 5 territoires de taille et de poids équivalents.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais apporter à votre rapport dont je salue encore la clarté et le pragmatisme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU VAL-DE-MARNE**

Je vous remercie d'avoir bien voulu me communiquer, le 2 décembre dernier, le rapport public thématique de la Cour des Comptes et de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France portant sur l'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris (MGP).

Comme j'ai eu l'occasion de vous l'indiquer dans ma réponse à votre rapport provisoire, je partage le constat que vous dressez sur les défauts de l'organisation institutionnelle actuelle dans le territoire de la Métropole du Grand Paris. Elle est trop complexe pour les élus et rend l'action publique illisible pour les citoyens. Les collectivités locales disposent de trop peu de marges de manœuvre financières et les ressources sont réparties de manière trop inégale, ce qui constitue un obstacle aux enjeux pourtant essentiels de rééquilibrage infra-métropolitain. Et enfin, l'exercice des compétences transférées par les communes à la MGP et aux Établissements Publics Territoriaux (EPT) est incomplet et insuffisant pour répondre aux défis contemporains, notamment en ce qui concerne la transition écologique.

Concernant vos préconisations, je note avec satisfaction l'évolution intervenue depuis le rapport provisoire que vous m'avez transmis en juillet dernier. Je me réjouis en particulier de l'abandon de la proposition de suppression des Départements de petite couronne, qui avait suscité de ma part de vives réactions. Je suppose que la concertation menée après la rédaction de ce premier rapport avec les collectivités territoriales concernées vous aura convaincu du caractère inacceptable d'une telle réforme.

Je partage également la crainte d'une réforme trop rapide de la MGP qui pourrait ralentir voire compromettre la réalisation d'importants

projets engagés pour nos territoires. Si elles sont nécessaires, les évolutions doivent être murement réfléchies et discutées avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées pour analyser tous les impacts possibles et favoriser l'acceptation de la nouvelle organisation qui sera mise en place.

Parmi les pistes de transformation que vous proposez, même si le scénario 3 présente l'intérêt de reconnaître le rôle essentiel des Départements, le scénario 2 me paraît à la fois le plus apte à corriger les défauts actuels et le moins complexe à mettre en œuvre. En effet, la transformation des EPT en EPCI à fiscalité propre augmenterait leur autonomie financière, confortant ainsi cet échelon de proximité grâce au renforcement de sa capacité d'action. La gouvernance serait simplifiée et la légitimité des politiques portées au niveau local s'en trouverait accrue.

La transformation de la MGP en syndicat mixte évoquée comme une possible variante de ce scénario est également intéressante. L'adhésion à ce syndicat des Départements de petite couronne et de la Région permettrait une coopération renforcée et une mutualisation des politiques publiques d'intérêt métropolitain. Cette nouvelle organisation faciliterait la coordination entre les collectivités territoriales pour une plus grande cohérence et une meilleure efficacité des politiques publiques.

Il conviendrait toutefois de réfléchir en parallèle à des mécanismes renforcés de péréquation entre les collectivités, afin d'atténuer les écarts très importants qui obèrent la capacité des plus fragiles à porter des projets structurants au profit de leurs habitants.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS (MGP)

Par courrier du 2 décembre 2022, vous avez bien voulu me transmettre le rapport public : « L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris : bilan et perspectives » et je vous en remercie.

À sa lecture, je souhaite formuler un certain nombre de remarques. La Chambre régionale des comptes m'avait donné la possibilité de réagir au rapport d'observations définitif portant sur le contrôle de la Métropole qu'elle avait réalisé. Ce rapport étayant certains points de votre enquête, je me permettrai, entre autres, de reprendre ici partie des remarques que j'y avais faites.

Dans le courrier d'ouverture du 10 mai 2022, vous indiquez que cette enquête s'appuie sur la synthèse de nombreux contrôles conduits par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France auprès de la MGP, de

certains des établissements publics territoriaux (EPT) et des communes de la Métropole, ainsi que sur des diligences après des services de l'État, centraux et nationaux. De par cette méthode, les personnes interrogées dans le cadre de cette démarche ont été uniquement des agents de l'État, sans qu'aucune interrogation ou complément ne soit demandé ni à des représentants de la Métropole, ni à ceux des autres collectivités concernées par le rapport. Ce faisant, la notion même d'enquête recouvre une réalité qui est partielle.

En choisissant d'organiser le rapport tel qu'il est structuré, mettant en avant en premier lieu un supposé échec de la Métropole dans l'affirmation de ses actions stratégiques, avant de présenter « une organisation territoriale inadaptée et facteur d'inertie », la formation inter-juridictionnelle adresse un message qui peut être analysé comme un parti pris. En effet, cette inadaptation n'est-elle pas à évoquer en premier lieu, tant elle est un facteur explicatif des difficultés rencontrées par la Métropole.

Étant donnée la méthode évoquée plus haut, s'appuyant notamment sur l'ensemble des contrôles organiques menés par la Chambre régionale des comptes sur le périmètre métropolitain, il est surprenant voire regrettable, que parmi les collectivités ou intercommunalités dont il est question, seule la Métropole fasse l'objet d'une analyse approfondie en termes d'action et de bilan. Il aurait certainement été très utile de pouvoir aborder précisément ces mêmes éléments pour les communes et EPT audités, voire les départements, étant donné les propositions d'évolution formulées dans la dernière partie du rapport d'enquête. Ce déséquilibre peut prêter à interrogation concernant l'angle qui a été privilégié par la FIJ, et ne fournit pas tous les éléments nécessaires à l'appréciation des scénarios évoqués.

Concernant le jugement formulé selon lequel « six ans après sa création, la MGP n'exerce toujours pas l'ensemble des importantes responsabilités qui lui ont été attribuées par le législateur », cette remarque est entendable mais faut-il souligner l'ampleur des enjeux, inégalés à l'échelle nationale, dans un contexte où l'intercommunalité était jusqu'à lors extrêmement rare sur le territoire ?

Les attentes pesant sur la Métropole sont extrêmement fortes. On peut rappeler que la Métropole de Lille, s'inscrit dans l'héritage intercommunal de la Communauté Urbaine de Lille, créée en 1966, ou que le Grand Lyon est né sous la forme de Communauté Urbaine en 1969, ce qui n'a pas empêché cette métropole de mettre plus de huit années à approuver son premier SCOT.

S'agissant des engagements de la Métropole en matière d'habitat, à l'inscription dans le SCoT d'un objectif territorialisé de production de logements, que la loi rend optionnelle, j'ai privilégié la relance concomitante des travaux du PMHH. L'élaboration de ce document stratégique est reprise à partir des lignes directrices du premier arrêté voté par le Conseil métropolitain le 28 juin 2018, dans l'optique d'un second arrêté en 2023. La Métropole doit dans le même temps participer à l'évaluation et la révision du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement, dont la procédure sera conduite d'ici à la fin 2023 ; l'État ayant pris l'initiative d'actualiser dans le même temps le schéma en cours, pour y préciser et territorialiser les objectifs de production de logements au niveau de chaque EPT.

S'agissant de la définition des intérêts métropolitains, il est primordial de rappeler, que dans son référé relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France adressé au Premier ministre le 31 octobre 2017, le Premier président de la Cour des comptes soulignait que « ce dispositif peu lisible pour les administrés, est peu économe en deniers publics. Il conduit notamment à partager une même politique entre différents niveaux d'acteurs sans aucune incitation à mutualiser les moyens ». Ce faisant, la Métropole a réalisé cet exercice inédit afin d'accompagner au mieux des opérations dont l'intérêt est manifeste pour son territoire et dont la réalisation était complexe ou impossible sans intervention de sa part. Mais les textes qui régissent son organisation, autant que le double échelon d'intercommunalité, ont constitué des freins majeurs à la définition de ces intérêts métropolitains autant qu'à des transferts de compétences plus importants.

S'agissant du concours « Inventons la Métropole du Grand Paris », cet appel à projets urbains innovants a permis d'attirer dans les communes des aménageurs sur des terrains historiquement laissés à l'abandon et sur lesquels aucun opérateur ne voulait parier. C'est toute la force de ce concours, organisé par la Métropole, qui en regroupant architectes, aménageurs, promoteurs, start-ups sur le périmètre de la zone dense a constitué, contrairement à ce que le rapport indique, un formidable effet de levier et a mobilisé pour 77 projets au total près de 10 milliards d'euros d'investissements privés pour aménager 2,6 millions de m². Les évaluations menées au niveau national montrent d'ailleurs la grande diffusion de ce modèle d'appels à projets sur le territoire national. Elles en saluent l'effet innovant tout en soulignant que la durée de réalisation est partout relativement longue, inhérente à la mise en œuvre de ces projets complexes sur des sites déjà urbanisés. Il s'agit enfin de préciser que ce concours d'architecture et d'urbanisme n'a jamais eu pour vocation première de répondre aux objectifs de construction de logements. En dépit de cela, il

constitue bel et bien un soutien économique évident du secteur du bâtiment dont l'activité a été durement touchée par la crise sanitaire. C'est la raison pour laquelle la Métropole s'est engagée dans une troisième édition de ce concours d'architecture et d'urbanisme.

Concernant la compétence en matière de transition écologique, le rapport indique que la Métropole « s'est emparée de sa compétence relative à la lutte contre la pollution de l'air, au travers du plan climatair-énergie métropolitain (PCAEM), adopté en novembre 2018 » et qu'« Elle peut dès lors jouer un rôle de coordination des actions des collectivités de son ressort en cohérence avec les objectifs du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie ». En effet, la Métropole a été capable à ce titre de mettre en œuvre, accompagner et diffuser des actions complexes et nombreuses notamment depuis l'adoption du Plan Air Climat Air Energie Métropolitain (PCAEM) : Zone à Faible Émissions, Plan biodiversité, actions pour les mobilités alternatives aux véhicules polluants, mais aussi actions de lutte contre le bruit. Ce bilan illustre la capacité à faire de la Métropole, dès lors qu'elle dispose d'une compétence clairement énoncée par la loi et non soumise à partage sur la base de la définition d'un intérêt métropolitain. En cela je rejoins l'analyse de la formation inter-juridictionnelle.

Concernant le rôle de coordination, il s'illustre pleinement par l'élaboration du Schéma Directeur des Énergies métropolitain piloté par la Métropole ou par les avis qu'elle doit émettre concernant les Plans Climat Air Energie Territoriaux (PCAET) des EPT, pour garantir leur compatibilité au PCAEM. Il faut toutefois souligner que la Métropole n'a pas de capacité d'initiative ni de production concernant ces déclinaisons locales. Or malgré une approbation du PCAEM en 2018, l'ensemble des PCAET du territoire n'a pas fait aujourd'hui l'objet d'une approbation.

Concernant l'affirmation selon laquelle la Métropole n'a pas joué le rôle attendu en matière de redistribution, il faut, en premier lieu, rappeler l'effet restreint que peuvent avoir de telles dotations au vu du dimensionnement du budget métropolitain. Leur activation aurait tout à la fois un impact faible comparé aux disparités existantes, et une conséquence majeure sur la capacité de la Métropole à mener par ailleurs ses propres projets, dont le financement serait largement minoré. Or j'estime que dans le système financier hautement complexe prévu par le législateur, le rôle de la Métropole n'est pas d'ajouter de nouveaux flux, et ce faisant de la complexité à la complexité, mais bel et bien de parvenir à accompagner les dynamiques de projets. C'est ce qu'elle fait par le biais de ses fonds, qui prennent bien en compte l'hétérogénéité des situations des collectivités à travers notamment l'indice synthétique du Fonds d'Investissement Métropolitain (FAI).

Sur le constat fait que l'inadaptation de l'organisation institutionnelle limite la capacité d'action de la Métropole, je rejoins en grande partie cette observation. S'agissant de la création de la Métropole du Grand Paris et de sa forme juridique actuelle, je tiens à vous préciser que nous sommes, nous élus de la Métropole, les premiers à souffrir au quotidien de ce compromis issu des discussions législatives. En effet, cette organisation institutionnelle conduit à composer avec un double niveau d'intercommunalités, inédit sur le territoire national, qui n'est pas favorable à l'unité d'action de la Métropole. Aucune coordination ni harmonisation, pourtant indispensables, ne peut être assurée dans le cadre de 12 politiques thématiques différentes voire divergentes. Cette complexité institutionnelle est naturellement susceptible d'affaiblir les orientations stratégiques prises la Métropole, notamment dans les choix opérés au titre de l'intérêt métropolitain.

Toutefois je souhaite ici défendre les atouts de la « Métropole des maires ». Ce modèle de gouvernance se fonde sur la bonne représentation des communes dans l'ensemble métropolitain, ce qui est la base, de manière générale du fonctionnement des intercommunalités. Mettre le niveau communal au centre de l'action métropolitaine, permet de comprendre les attentes des habitants et d'y répondre de manière adaptée. La métropole des maires offre une véritable proximité avec le terrain, ainsi qu'une capacité de déploiement immédiate de l'action, en parallèle de la fonction stratégique de la Métropole. Certes il existe des fortes disparités entre les 131 communes de la Métropole mais c'est là une des raisons même de sa nécessité et de sa création. Enfin, il s'agit d'une garantie de fonctionnement démocratique pour une intercommunalité dont la taille pourrait faire redouter un monstre technocratique. Il n'en est rien aujourd'hui.

Concernant, enfin, les scénarios d'évolution proposés par l'enquête, le premier scénario nous semble le seul apte à déployer une action publique efficace, efficiente et légitime dans un contexte institutionnel réellement simplifié. Il propose une organisation métropolitaine semblable à celle qui est retenue partout ailleurs en France (hors de l'exception lyonnaise). Supprimant le niveau des EPT, il conforte sur le territoire l'homogénéité des compétences intercommunales (les EPT présentant aujourd'hui une importante disparité en la matière) et les renforce, offrant également une assise financière plus forte pour les exercer efficacement. Ce scénario implique certes de revisiter les attributions de certaines communes (minoritaires en nombre), qui ont transféré de longue date des compétences à l'intercommunalité précédent l'existence de leur EPT. De tels cas particuliers pourraient être traités dans le cas de constitution de syndicats. Enfin la convergence des taux de fiscalité que ce scénario assure un développement harmonieux de l'activité sur le territoire et aura, de ce fait, un impact majeur sur les équilibres emploi-logement.

Quant aux autres scénarios évoqués dans le rapport, ils ne nous semblent aptes ni à simplifier le système actuel, ni à relever les principaux défis qui sont ceux de la zone dense métropolitaine.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

Vous m'avez invitée à apporter une réponse au rapport public de la Cour relatif à l'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris. Je tiens d'abord à saluer le fait que la Cour se soit saisie de ce sujet et la qualité du travail mené, d'autant plus précis qu'il a été nourri par les récents rapports de la Chambre régionale des comptes sur les territoires et la Métropole.

La construction métropolitaine est pour moi une priorité politique, en ce qu'elle porte en elle une action pour l'égalité des territoires et la transition écologique au-delà des frontières communales. C'est pourquoi, comme la Cour le constate dans son rapport, la Ville de Paris y participe très activement aussi bien par son soutien constant à la montée en puissance de la Métropole du Grand Paris, qu'à travers sa politique de coopérations bilatérales avec les autres collectivités du Grand Paris. Aux transferts de compétences à la Métropole, comme pour la Zone à Faibles Émissions et pour la Gemapi, s'ajoute ainsi une politique de contractualisation avec les communes, territoires ou départements limitrophes de la Ville, dans les domaines d'action que le législateur a laissés à ce niveau. Ces deux approches sont complémentaires. Sachant qu'au-delà des compétences, la Ville a mené une politique volontariste de métropolisation de ses opérateurs. De puissants outils d'action publique comme l'Atelier Parisien d'Urbanisme ou des entreprises publiques locales pour la résorption du logement insalubre et l'aménagement, ont ainsi intégré la Métropole du Grand Paris ou des territoires de celle-ci dans leur gouvernance.

S'agissant de la Métropole du Grand Paris, la Ville de Paris partage l'essentiel de l'analyse de la Cour. Je veux cependant souligner que ce premier bilan doit être apprécié à l'aune de la structuration très récente de l'intercommunalité dans le Grand Paris, quand une métropole comme celle de Lyon s'est engagée sur ce chemin il y a plus de cinquante ans. D'ailleurs, la récente publication d'un rapport de la commission des lois du Sénat sur le fonctionnement de cette dernière, nous aura rappelé que même après cette longue expérience, la mise en œuvre d'un projet intercommunal y reste en devenir, et appelle d'abord une volonté politique constante des maires et de l'exécutif métropolitain de travailler ensemble pour faire vivre la citoyenneté et le débat démocratique à cette échelle.

À ce titre, même si l'on peut regretter les difficultés à avancer sur certains sujets, en particulier le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, la construction de la Métropole du Grand Paris a constamment progressé au long de ses six années d'existence. Elle a investi de nombreux domaines et conduit des avancées majeures malgré un budget limité, notamment celles que vous soulignez en matière de transition écologique.

Pour autant je partage l'idée qu'il faut aller vers plus d'intercommunalité pour construire le Grand Paris. Pour cela, il est impératif de mieux doter la Métropole du Grand Paris, tant en compétences qu'en ressources. En matière de compétences, des évolutions sont possibles à droit constant, mais nous savons par expérience que seules des attributions clairement décidées par le législateur permettent le transfert rapide des compétences, comme l'a montré l'attribution du pouvoir réglementaire au Président de la MGP pour la ZFE. Dans ce cadre, il me paraît nécessaire que le législateur rouvre le chantier de l'attribution des compétences de réseau à la Métropole du Grand Paris : transports publics de surface, élimination des déchets, assainissement, distribution d'énergie... à la différence des métropoles de droit commun, la Métropole du Grand Paris n'est pas dotée de ces compétences, qui restent sur son territoire exercées par des syndicats techniques. Cette situation la prive de compétences opérationnelles puissantes et d'une capacité à articuler leur gestion avec ses documents de planification stratégique.

S'agissant de la faiblesse des ressources métropolitaines, la baisse régulière des dotations de l'État et leur niveau dérogatoire au droit commun sont une entrave majeure à l'action de la Métropole du Grand Paris.

Pour ce qui est de la gouvernance même de l'institution, la Ville rappelle son attachement à une Métropole des maires, dotée d'une fiscalité propre et dont le périmètre recouvre la zone dense de l'agglomération. La gouvernance partagée constitue quant à elle la garantie de l'adhésion de toutes les communes à un projet commun, que chacune doit s'approprier. Le respect de la démocratie locale, qui doit rester au cœur du projet décentralisateur, ne saurait être vu comme un obstacle.

Au final, si la Ville de Paris partage en très grande partie le diagnostic de la Cour et accueille favorablement ses appels à accélérer la construction du Grand Paris par le transfert de nouvelles compétences, une meilleure dotation financière et davantage d'intercommunalisation en général au sein du bloc communal, elle renouvelle aussi toute sa confiance dans la Métropole du Grand Paris, son exécutif et ses instances délibérantes. Forte de cet état d'esprit, la Ville est pleinement disponible pour travailler avec l'État dans toutes ses composantes et le Parlement aux nécessaires évolutions institutionnelles.

**RÉPONSE DU MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL
DU GRAND PARIS GRAND EST**

Le rapport public fait suite au rapport d'observations provisoires, transmis à l'EPT en juillet 2022, et pour lequel GPGE avait adressé ses observations au mois de septembre.

Les observations relatives à l'état des lieux

En premier lieu, le choix de la composition de l'EPT Grand Paris Grand Est a posé des difficultés pour l'émergence d'une coopération intercommunale.

Créé le 1^{er} janvier 2016, Grand Paris Grand Est regroupe 14 communes du département de la Seine-Saint-Denis : Clichy-sous-Bois, Coubron, Gagny, Gournay-sur-Marne, le Raincy, les Pavillons-sous-Bois, Livry-Gargan, Montfermeil, Neuilly-Plaisance, Neuilly-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Rosny-sous-Bois, Vaujours et Villemomble.

Cette configuration n'était pas de première évidence. Les décisions antérieures de l'État consistaient en effet à initier deux contrats de développement territorial visant à relier des villes du Nord du territoire actuel de GPGE à ce qui est aujourd'hui Terre d'Envol ; et les villes du sud aux villes limitrophes du département du Val-de-Marne. Ces contrats répondaient à des logiques de bassin de vie et de projet déjà à l'œuvre.

Le choix de ce périmètre fait de Grand Paris Grand Est l'EPT de Seine-Saint-Denis doté du plus grand nombre de communes. Cette multiplicité d'acteurs communaux a posé un premier enjeu de gouvernance pour trouver des points d'accord sur les projets et actions amenés à être portés par le Territoire dans le cadre de ses nouvelles compétences.

Cette difficulté s'est révélée d'autant plus forte au regard des disparités démographiques, économiques et sociales entre les 14 Villes. À titre d'exemple, la Ville la moins peuplée du territoire compte 4 871 habitants (Coubron) alors que la Ville la plus peuplée comprend 68 758 habitants (Noisy-le-Grand). En 2015, les écarts de revenus par habitant à l'échelle du territoire sont également importants. Trois villes du territoire ont un revenu supérieur de + 5 000€ à la moyenne territoriale qui s'élève à 22 174 € (Coubron, Le Raincy, Gournay-sur-Marne), alors que quatre Villes (Montfermeil, Neuilly-sur-Marne, Rosny-sous-Bois, Clichy-sous-Bois) ont un revenu par habitant inférieur de + 3 000 € à cette même moyenne.

L'absence d'histoire intercommunale de la majorité des communes de GPGE a posé des difficultés pour l'émergence d'une culture commune. À la différence de nombreux autres EPT issus d'une ou plusieurs

communautés d'agglomérations préexistantes, Grand Paris Grand Est compte 12 communes qui étaient dites isolées avant la réforme de la loi NOTRe. Seules deux Villes de l'EPT, Clichy-sous-Bois et Montfermeil, formaient préalablement une communauté d'agglomération créée en 1998. La coopération intercommunale, à travers notamment la mutualisation de projets et de compétences, représentait une logique d'intégration totalement nouvelle – et considérée comme subie – par la grande majorité des communes de l'EPT.

Le statut de syndicat de communes donné aux EPT par la loi NOTRe a par ailleurs représenté un frein supplémentaire à la dynamique d'intégration intercommunale au sein de Grand Paris Grand Est.

Le rapport public fait état de la singularité du Grand Paris consistant à créer des EPCI d'au moins 300 000 habitants au sein d'un ensemble plus large, la MGP, seule structure dotée du statut d'EPCI à fiscalité propre. Les EPT sont assimilés à des syndicats de communes régis par les articles L 5219-2 à L. 5219-12 et les articles D 5219-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

La non-reconnaissance du statut d'EPCI à fiscalité propre, associée au schéma de financement du Grand Paris, ont très largement réduit le niveau des ressources fiscales des EPT et circonscrit le recours à ce levier.

Concernant la fiscalité économique, la loi NOTRe a prévu son transfert progressif à la MGP. Dès 2016, la Métropole a bénéficié de la perception de la majeure partie des impôts économiques et commerciaux perçus précédemment par communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois Montfermeil : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TFB).

Elle devait percevoir à compter de 2021 la cotisation foncière des entreprises, en lieu et place des EPT. Les lois de finances pour 2021 et 2022 ont reporté le transfert de la CFE à la MGP au 1^{er} janvier 2023 en instaurant une modalité de partage de la dynamique de CFE entre la métropole, qui bénéficie des deux tiers de la croissance annuelle, et des EPT qui bénéficient du tiers restant. Finalement, la loi de finances pour 2023 a prorogé d'un an cette modalité de partage de la CFE entre les deux niveaux intercommunaux, emportant des risques pour le financement des services de proximité portés par les EPT.

Si les EPT perçoivent le produit de CFE depuis 2016 sur l'ensemble de leur territoire (entre 38 M€ et 40 M€ pour GPGE chaque année), ils ne bénéficiaient en réalité que de la dynamique de CFE constatée pour chaque exercice jusqu'en 2020 et du tiers de cette dynamique depuis 2021,

le reste du produit perçu étant reversé à la Métropole dans le cadre de la dotation d'équilibre.

Entre 2016 et 2021, GPGE n'a in fine conservé que 4,3 M€ de fiscalité économique, correspondant à la dynamique cumulée de CFE sur les 6 exercices précités. Ce montant particulièrement faible ne permet pas de dégager des ressources fiscales économiques suffisantes pour financer l'exercice des compétences de GPGE.

Il n'existe aucun autre levier fiscal à l'exception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) qui est affectée au financement de la compétence de gestion et prévention des déchets.

L'une des principales conséquences du statut de syndicat de communes est la faiblesse de ressources propres de l'EPT pour exercer les compétences qui lui ont été conférées par la loi. Il en résulte que les marges de manœuvres budgétaires des EPT dépendent ainsi très largement des contributions des communes. Cette situation problématique est d'autant plus prégnante pour GPGE au regard de l'absence d'intégration intercommunale préexistante pour la majorité des communes.

Les dispositifs de péréquation nationaux et métropolitains n'ont pas permis de réduire les inégalités de ressources entre les territoires de la métropole

Concernant les dispositifs fixés par le législateur, la création de GPGE a permis aux Villes plus riches, anciennement isolées, de bénéficier d'une baisse de leur effort contributif aux dispositifs de péréquation nationale et régionale alors que les Villes moins aisées, formant notamment l'ancienne communauté d'agglomération, ont connu une baisse de leur dotation de solidarité au titre de ces mêmes dispositifs (FPIC, FSRIF...). Le législateur n'a pas adapté ces dispositifs de péréquation pour contrer certains effets pervers de l'intégration intercommunale qui ont accentué ces disparités. Au contraire, la création de la Métropole, comme EPCI à fiscalité propre, a par ailleurs figé les écarts de richesse entre les territoires (allant de 1 à 15) à travers la fixation des attributions de compensations versées aux communes.

S'agissant par ailleurs des dispositifs métropolitains de péréquation (dotation de solidarité communautaire, fonds d'investissement métropolitain, dotation de soutien à l'investissement territorial), les écarts de richesse sont tels que la mise en œuvre de ces mécanismes correcteurs ne permet pas de corriger ces écarts.

Nonobstant la volonté politique exprimée, les mécanismes de péréquation dont la MGP a la maîtrise institutionnelle ne peuvent être que des ajustements et non remédiés aux écarts structurels qui relèvent du législateur.

Le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT), principal levier de financement des compétences exercées par les EPT, est particulièrement faible au sein de GPGE.

Comme évoqué dans le rapport, le système métropolitain actuel prévoit que les relations financières entre les communes et les EPT sont régies par le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT).

Si le montant global du FCCT de l'ensemble des territoires atteint 0,99 Md € en 2020, le rapport de l'Institut Paris Région¹ fait état de fortes disparités entre les EPT sur les contributions moyennes de FCCT rapportées au nombre d'habitants.

Le FCCT de Grand Paris Grand Est (T9) est particulièrement faible (20 € par habitant). Ce ratio par habitant est par ailleurs très largement tiré à la hausse par le montant du FCCT socle versé par les deux anciennes communes de l'agglomération préexistante (68 € par habitant) alors que le FCCT compétences versé par les 14 communes présente un ratio de 10 € par habitant en 2020. Au BP 2022, le montant total de FCCT inscrit s'élève à 8,135 M€ ; ne représentant que 8,2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal.

Le rapport des juridictions financières constate la rigidité du FCCT, recette pour laquelle les EPT n'ont pas de prise directe. Cette observation est partagée par GPGE dans la mesure où il appartient à la CLECT, composée d'élus municipaux, de voter l'évolution des FCCT. Le FCCT provisoire 2022 de GPGE correspond ainsi au montant définitif perçu en 2021 revalorisé du pourcentage d'évolution des valeurs locatives cadastrales voté par le législateur lors de la loi de finances pour 2022 (+3,4 %).

Cette problématique se pose avec acuité pour Grand Paris Grand Est au regard de l'histoire de son intégration. La création d'un EPT composé de 12 communes ex-isolées et 2 communes parties prenantes d'une communauté d'agglomération s'est traduite par un FCCT constitué de deux composantes, dont les modalités de calcul ne sont pas régies par les mêmes règles :

Le FCCT compétences : il découle principalement d'une évaluation, par chacune des communes, du montant des charges liées à l'exercice préalable des compétences transférées au Territoire. Il concerne les 12 communes ex-isolées et les deux Villes de l'ancienne communauté d'agglomération pour les compétences non exercées précédemment par celle-ci.

¹ Communes, EPT, MGP : État des lieux et enjeux des relations financières dans le cœur d'agglomération, déc 2021.

Les modalités de détermination du FCCT compétence fixées sont relativement peu contraignantes, laissant une marge d'appréciation propre à chaque EPT.

Le FCCT socle : À la différence du FCCT compétences, les modalités de calcul du FCCT socle sont fixées par la loi. Le FCCT socle est égal au produit des impôts ménages perçus par la CACM en 2015, majoré de la Dotation de compensation part salaires (DCPS). Il est réévalué automatiquement chaque année selon le barème légal d'évolution des valeurs locatives. Il ne concerne que les communes de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil au titre des compétences précédemment exercées par la Communauté d'agglomération préexistante.

Dans ce cadre, GPGE a conduit en 2022 un travail approfondi relatif à la CLECT qui a répondu à trois objectifs :

- *finaliser le travail d'évaluation des charges issues des compétences transférées des communes vers l'EPT depuis sa création en 2016 ;*
- *réviser les modalités de calcul du FCCT compétences versés pour l'avenir par les communes à l'EPT. L'atteinte de celui-ci passe nécessairement par une redéfinition des règles et principes sous-jacents et par une correction des inégalités de versement entre les Villes ;*
- *aboutir à l'évaluation définitive d'un FCCT global se rapprochant davantage des besoins de financement de l'EPT.*

L'exercice effectif des compétences conférées aux EPT par la loi NOTRe est inachevé au sein de GPGE.

Le Territoire partage le constat du rapport public quant à l'intégration territoriale encore inaboutie entre l'EPT et les communes.

Pour certaines compétences propres de l'EPT (PLU notamment) ou partagées avec la MGP (aménagement, habitat et développement économique), Grand Paris Grand Est n'exerce pas en réalité la totalité du rôle qui lui est confié dans l'esprit de la loi NOTRe.

Concernant la compétence aménagement, GPGE entend le besoin de rationalisation des acteurs publics soulevé par les juridictions financières. En ce sens, les Territoires – représentant en moyenne une population de 400 000 habitants – sont le niveau pertinent pour porter des opérations d'aménagement à l'échelle intercommunale – en y apportant l'ingénierie et les ressources adaptés – sans pour autant dessaisir les Maires des orientations inscrites dans les programmes. Échelon démocratique indépassable de proximité, les communes doivent pouvoir garder une maîtrise en matière d'aménagement de leur ville, ce que l'échelle territoriale permet.

Par ailleurs, l'exercice des compétences soumises à la définition d'un intérêt territorial est aujourd'hui particulièrement limité pour GPGE :

L'intérêt territorial n'est reconnu sur aucun équipement culturel, socioculturel, socio-éducatif ou sportif existant sur le territoire.

L'intérêt territorial est reconnu sur les équipements à créer pour favoriser l'apprentissage de la natation, mais l'exercice de la compétence n'a jamais été rendu effectif

L'intérêt territorial en matière d'action sociale prévoit l'accompagnement des maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre et le suivi des clauses d'insertion.

Les observations relatives aux évolutions et scénarios envisagés

Grand Paris Grand Est, en accord avec la majorité des autres établissements publics territoriaux (EPT), appelle de ses vœux leur transformation en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de droit commun, garantie de la préservation de leurs ressources et de leur pleine légitimité démocratique.

En ce sens, GPGE rejette les scénarios 1 et 3 présentés dans le rapport public demandant la suppression des EPT, respectivement par une absorption par la MGP ou une absorption par les départements de petite couronne.

GPGE est favorable à l'approfondissement du scénario 2. En effet, le statut d'EPCI à fiscalité propre permettrait, d'une part, une élection au suffrage universel des élus intercommunaux (à l'instar des élus des intercommunalités de grande couronne) et permettrait d'autre part, de doter les EPT d'une fiscalité propre en adéquation avec l'exercice de leurs compétences en matière de développement des territoires. Enfin, ce statut mettrait fin à l'impossibilité faite aux EPT et aux communes de se verser des fonds de concours, qui pénalise le financement des projets locaux. L'autonomie financière renforcée des EPT se traduirait par une disparition du FCCT et ainsi un desserrement de la contrainte budgétaire qui pèse sur les communes dans un contexte caractérisé par une hausse des coûts à la charge des villes.

Cette évolution institutionnelle permettrait ainsi de préserver les ressources budgétaires des communes ainsi que de protéger l'échelon démocratique qu'elles constituent. L'application et le respect du principe de subsidiarité se verraient renforcés par un partage plus pertinent de l'exercice des compétences entre les villes et une intercommunalité d'une taille lui permettant d'être plus proche de ses communes membres.

A fortiori, la composition de la Métropole par les EPT – en lieu et place des communes – permettrait indirectement et utilement de renforcer le poids du bloc communal de la petite couronne dans la gouvernance. En effet, cette évolution contribuerait à rééquilibrer le nombre de sièges entre les territoires et la ville de Paris afin de prendre davantage en compte les problématiques spécifiques de la petite couronne.

Cette évolution de la gouvernance devrait par ailleurs s'accompagner d'un transfert à l'échelle de la métropole des grandes compétences techniques notamment, comme l'eau ou le traitement des déchets. Elle est la bonne échelle pour l'exercice de ces compétences et permettra à terme la rationalisation de la carte des syndicats.

Dès lors, la Métropole pourrait s'inscrire dans une double stratégie de puissance, d'une part, par l'exercice de grandes compétences de services urbains, et d'influence d'autre part, en associant l'ensemble des collectivités territoriales pour améliorer l'exercice concerté des compétences qui leur ont été dévolues.

La Métropole prendrait alors la forme d'un pôle métropolitain ou d'un syndicat mixte adapté à la coordination des compétences intercommunales.

À court terme, à système institutionnel constant, Grand Paris Grand Est, soutient les propositions d'adaptations urgentes de l'organisation métropolitaine des juridictions financières.

L'EPT appelle, comme le pointe le rapport, à la consolidation du financement des EPT, grâce à un maintien de la dotation d'intercommunalité aux EPT et – a minima – au partage de la croissance de la fiscalité économique (CFE et CVAE) entre la Métropole du Grand Paris et les EPT. En effet, les EPT ont des « budgets contraints », dans un contexte de suspension de l'application de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) depuis 2019 et de forte diminution de la capacité d'autofinancement brute des territoires (-15 % en 2020). Cette menace constante sur les recettes des EPT pèse sur leur capacité à continuer de porter leurs compétences majeures pour le développement de la métropole (aménagement, renouvellement urbain, équipements sportifs, sociaux et culturels de proximité).

Dans l'attente d'une réforme institutionnelle d'ampleur, Grand Paris Grand Est appelle à la création d'un FCCT investissement pour régir les relations financières entre les Villes et l'EPT. Cet instrument financier, non prévu par la loi NOTRe pour les Territoires, permettrait de sécuriser les investissements de proximité portés par les EPT sans peser directement sur les budgets de fonctionnement des communes, et donc in fine sur leur autofinancement, dans un contexte économique et budgétaire déjà contraint. La proposition des juridictions financières de réaffirmer à court

terme l'application du principe de subsidiarité – et notamment par la possibilité d'ouvrir des fonds de concours en investissement aux EPT et aux communes – est soutenue par GPGE.

Enfin, GPGE, en cohérence avec les autres EPT, partage le constat formulé par le rapport sur la nécessité de les associer davantage à la gouvernance de la MGP. En effet, du fait de l'enchevêtrement de leurs compétences (aménagement, habitat, environnement), le renforcement de liens réguliers et collectifs entre les territoires et la MGP favoriserait la construction d'une vision partagée du développement métropolitain. GPGE soutient ainsi la proposition de consultation obligatoire et régulière de la conférence des présidents de territoire, a minima deux fois par an comme le prévoient les dispositions de l'article 29 du règlement intérieur de la MGP adopté le 12 février 2021, afin d'échanger sur les enjeux stratégiques métropolitains (PMHH, finances, mise en place de la ZFE ...).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL VALLÉE SUD GRAND PARIS

Par courrier du 2 décembre dernier, vous m'avez fait parvenir le rapport public thématique relatif à « l'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris ».

Aussi, par le présent courrier, je tiens à vous faire part de mes observations.

Tout d'abord, je souhaite relever la qualité et la finesse du travail qui a été mené permettant de dresser un constat réaliste du paysage institutionnel résultant de la mise en œuvre des dispositions de la loi MAPTAM de 2014, modifiée par la loi NOTRe de 2015. Je prends donc acte du rapport transmis.

Vous soumettez plusieurs scénarios permettant d'envisager une évolution de l'organisation territoriale francilienne.

S'il appartient au législateur de corriger les imperfections que vous avez relevées, je voudrais surtout exposer des principes permettant à mon sens de guider la réflexion et conduire les changements nécessaires.

Les Établissements Publics Territoriaux (EPT) sont les principaux vecteurs de l'investissement dans des domaines qui marquent les faiblesses du territoire métropolitain : équilibre de l'habitat, logement notamment social, planification et mise en œuvre de la transition écologique, résilience face aux changements climatiques.

À très court terme, il convient de maintenir les ressources, mêmes imparfaites, dévolues aux EPT afin que leur situation financière, fragile pour certains, ne se dégradent pas dans la crise financière à venir et qu'ils puissent continuer à jouer un rôle de protection des populations. Nous demandons donc au gouvernement le maintien de la dotation d'intercommunalité aux EPT et proposons un partage de la croissance de la fiscalité économique (CFE et CVAE), équilibré entre la Métropole du Grand Paris et les ETP.

La transformation des EPT en EPCI à fiscalité propre de droit commun me semble être une nécessité permettant de définir à une maille pertinente l'action publique et de la financer en toute liberté. Cette évolution consolidera la gouvernance des EPT matures et engagera en toute responsabilité les territoires en transition vers plus d'intégration.

Le travail des exécutifs des EPT au sein de l'Alliance des Territoires, espace non partisan d'échange sur les réalités des intercommunalités du Grand Paris, de partage des pratiques et des expériences, de coordination de l'action publique territoriale, a montré l'utilité d'un organe de coopération et de coordination des politiques publiques sur le périmètre de la zone dense de la région Ile-de-France. Ce devrait être l'objet principal de la Métropole du Grand Paris.

Il conviendrait aussi d'y adosser un levier financier puissant, pour mener des projets d'intérêt métropolitain, notamment de grandes infrastructures, de rénovation urbaine et d'équilibrage social, qui éviterait tout saupoudrage.

Je souhaite enfin qu'une telle réforme soit concertée avec les EPT et préserve les résultats et les acquis de la construction des EPT et donc s'inscrive dans une mise en œuvre progressive.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL DU GRAND PARIS SUD EST AVENIR**

Par courrier en date 2 décembre 2022, vous m'avez adressé le rapport public intitulé l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris : bilan et perspectives que la Cour se propose de publier prochainement.

Ce rapport public appelle de ma part les observations ci-jointes.

En 6 ans, les établissements publics territoriaux (EPT) ont trouvé leur place dans le paysage institutionnel. Certains, dont Grand Paris Sud

Est Avenir (GPSEA) ont atteint un degré très élevé d'intégration. Les autres convergent vers ce haut niveau de développement.

Les EPT sont des territoires fortement investisseurs, avec près de 2 Mds€ d'investissements hors dette cumulés sur la période 2016 — 2021 et 4 milliards (Mds) d'euros inscrits dans leurs programmes pluriannuels d'investissement (PPI) ou projetés sur la période 2022 — 2026. Chaque année, les Territoires investissent 4 à 5 fois plus que la métropole du Grand Paris (MGP). Jouant un rôle contracyclique d'amortisseur économique et social, l'investissement des EPT a continué de croître malgré les difficultés liées à la crise et les incertitudes institutionnelles : +58 M€ en 2021, +18 M€ en 2020 et + 103 M€ en 2019.

Les EPT sont aussi des Territoires agissant intensément pour le quotidien des habitants, leur offre de prestations et services se traduit par un niveau de dépenses réelles de fonctionnement élevé, autour de 1,3 Mds euros par an.

Les EPT sont très engagés auprès de l'État et sont devenus les partenaires indispensables de nombreuses politiques prioritaires du gouvernement comme la construction de logements (35 000 logements prévus dans le cadre des contrats de relance logement), le renouvellement urbain, la préparation des Jeux Olympiques via notamment le Plan Baignade dans la Marne et la Seine, (300 M€ de travaux sur l'espace public pour rendre baignables la Marne et la Seine à horizon 2024), la relance de l'économie et le soutien à l'emploi à la suite de la crise engendrée par la pandémie.

Enfin, les EPT se sont saisis des enjeux des temps présents en développant leurs interventions dans le cadre de la transition écologique ou encore de la mobilisation pour le pouvoir d'achat.

Un bilan de l'action des territoires a été établi par l'Alliance des Territoires et peut être consulté.

Fer de lance de cette dynamique, GPSEA a atteint un très haut degré d'intégration. En effet, GPSEA se caractérise par une trajectoire rapide et massive de prise de responsabilités.

GPSEA a créé des services partagés et communs : La qualité et la performance de ces services, bénéficiant initialement à 3 communes (Alfortville, Créteil et Limeil-Brévannes) ont conduit de nouvelles communes à y adhérer.

Compétences obligatoires	Chiffres / données clés
<i>Gestion des déchets</i>	Adopté le 9 juin 2021 13 PLU communaux révisés / 29 modifications de PLU comunaux / 1 RLPi adopté le 22 juin 2022, PLUi engagé le 9 juin 2021
<i>PCAET</i>	
<i>PLU/PLUi/RLPI/DPU</i>	
<i>Politique de la ville</i>	5 ANRU
<i>Eau et assainissement</i>	
<i>Équipements culturels et sportifs</i>	45 équipements culturels et sportifs (20 médiathèques ludothèques, 6 piscines, 3 complexes de l'environnement, une maison des arts et de la culture, 11 établissements d'enseignement musical).
<i>Action sociale</i>	
<i>Habitat</i>	5 451 454 € de subventions pour surcharge foncière attribués concernant 1090 logements locatifs sociaux (LLS) 73 622 907 euros de prêts garantis concernant 4659 LLS.
<i>Aménagement</i>	262 délibérations et 32 opérations actives
<i>Développement économique</i>	
Compétences hérités	
<i>Aire d'accueil des gens du voyage</i>	Une aire d'accueil de 15 emplacements
<i>Voiries stationnement/itinéraires cyclables et de découverte</i>	232 voies
<i>Coopération décentralisée</i>	
<i>Transports et déplacements</i>	Arrêt du plan local de mobilité et adoption du plan vélo
<i>Production florale et arboricole</i>	475 000 plantes saisonnières, 60 000 plantes vivaces produites

GPSEA a créé des services partagés et communs : La qualité et la performance de ces services, bénéficiant initialement à 3 communes (Alfortville, Créteil et Limeil-Brévannes) ont conduit de nouvelles communes à y adhérer.

<i>Service partagé de fabrication et livraison des repas</i>	<i>Service partagé de nettoyage des voiries et parc de stationnement</i>	<i>Service commun d'hygiène publique</i>
<i>Alfortville</i>	<i>Alfortville</i>	<i>Alfortville</i>
<i>Créteil</i>	<i>Boissy-Saint-Léger</i>	<i>Boissy-Saint-Léger</i>
<i>Limeil-Brévannes</i>	<i>Créteil</i>	<i>Chennevières-sur-Marne</i>
<i>Noiseau</i>	<i>Limeil-Brévannes</i>	<i>Créteil</i>
<i>La Queue-en-Brie</i>	<i>Noiseau</i>	<i>Limeil-Brévannes</i>
		<i>Ormesson-sur-Marne</i>
		<i>Noiseau</i>

GPSEA figure aux tous premiers rangs des EPT en termes de dépenses d'équipement par habitant, avec 104 euros par an sur la période 2018-2020 contre 53 € en moyenne à l'échelle des EPT et 88 € en moyenne pour les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants.

Ce sont ainsi près de 200 M€ qui ont été dépensés entre 2016 et 2021 en investissement par GPSEA budget principal et budget annexe assainissement confondus.

GPSEA dispose aujourd'hui d'un programme d'investissement de près de 450 M€ sur 10 ans décliné par secteurs d'interventions, soit environ 45 M€ par an pour le budget principal et le budget annexe assainissement.

GPSEA est aujourd'hui une structure très intégrée comme en attestent les différents indicateurs en 2021 : le niveau de dépenses réelles de fonctionnement par habitant (516 €), le niveau de dépenses d'équipement par habitant (129 €), le nombre d'agents territoriaux (1153), le nombre d'opérations d'aménagement portées (60 dont 32 actives) ou le nombre d'équipements publics (45) sous sa responsabilité.

Notre Territoire se caractérise aussi par la volonté d'assurer un plein exercice de ses missions. En matière d'aménagement, GPSEA exerce sa compétence de manière pleine et entière tant dans la gouvernance des opérations (pilotage de toutes les phases des opérations d'aménagement, de l'étude préalable à la clôture de l'opération) que dans les outils dont le Territoire s'est doté afin d'assumer cette compétence (droit de préemption, droit de priorité, conventions de maîtrise foncière avec EPFIF et EPAMARNE, SPLA dont GPSEA est actionnaire majoritaire, marché de conseil urbain, doctrine d'engagement financier dite de l'investisseur avisé). Il est à noter qu'une difficulté persiste quant à la présence des EPT

au capital des aménageurs, en l'absence, dans la loi, de mode opératoire juridique et financier des transferts concernés

Cette forte maîtrise des opérations d'aménagement assurée par GPSEA n'est nullement incompatible avec la volonté de notre Territoire d'associer étroitement les villes à l'exercice de cette compétence. Ainsi, la charte de gouvernance de GPSEA prévoit notamment que les contours et la programmation des opérations sont définis en concertation avec les villes, les comités de pilotage des opérations — instances d'arbitrage et de décision — sont systématiquement présidés ou co-présidés par les Maires, les comités techniques préparatoires associent les services des communes compétents, ainsi que, le cas échéant, les aménageurs.

Les EPT sont donc un moteur puissant du système métropolitain et s'inscrivent donc, chacun à leur rythme, dans une dynamique d'affirmation. Il n'en demeure pas moins que certains freins existent et doivent être levés. C'est le cas du régime financier et fiscal dont le législateur a doté le système métropolitain et qui mérite d'être révisé.

La loi est inadaptée s'agissant des conditions de financement du système métropolitain.

Les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 ont créé un double niveau d'intercommunalités réunissant d'une part la MGP et d'autre part 12 EPT dont la commune de Paris. Le législateur anticipait une montée en puissance de la MGP au sein de ce système institutionnel et, en conséquence, en plus de la doter de ressources propres dynamiques (CVAE), organisait une concentration progressive de toutes les ressources à son bénéfice. Ainsi, les textes prescrivaient le transfert, des EPT vers la MGP, de la dotation d'intercommunalité (DI) à partir de 2019 (55 M€ sans compensation) et de la CFE à partir de 2021 (avec compensation du stock mais perte de la croissance). Or, les choix des élus locaux ont déjoué les prévisions du législateur. En effet, les élus locaux ont souhaité que les EPT détiennent la très grande majorité des compétences opérationnelles au sein du système métropolitain.

S'est donc créé un déséquilibre majeur qui tient au fait que les EPT concentrent les compétences et les dépenses alors que la MGP capte progressivement la très grande majorité des ressources financières. En 2021, les dépenses réelles de fonctionnement des EPT s'élevaient à 1 286 M€ pour 47 M€ pour la MGP (montants nets de reversements). Les EPT réalisaient donc plus de 96 % des dépenses réelles de fonctionnement du système métropolitain ce qui atteste de leur poids dans la délivrance des services publics aux usagers. En revanche, avec 121 M€ contre 80 M€ pour la MGP, les EPT représentaient moins des deux tiers de l'épargne

nette du système métropolitain. Le taux d'épargne brute de la MGP s'élevait à 63 % quand il atteignait 16 % pour les Territoires.

Ce déséquilibre se serait amplifié avec les transferts de recettes (DI et CFE), des EPT vers la MGP, tels qu'ils étaient prévus par le législateur et qui ont été repoussés jusqu'à présent du fait de la mobilisation des EPT soutenus par les Maires (transfert de la DI repoussé mais perte de la DSIT en 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023 - transfert de la CFE repoussé en 2021, 2022 et 2023 mais reversement de 2/3 à la MGP). Les études de l'Alliance des Territoires démontrent que, si la loi s'était appliquée au 1^{er} janvier 2023, les recettes de fonctionnement (nettes de reversement) de la MGP auraient été multipliées par 5 d'ici 2030. La MGP aurait capté 85 % de la croissance des recettes nettes du système métropolitain. A la même échéance, plus de la moitié des EPT (hors Paris), auraient disposé d'une épargne nette négative. Dès 2023, les EPT, du simple fait de ces pertes de recettes et sans même tenir compte de la hausse des charges liées à l'inflation, auraient subi un choc budgétaire de 70 M€ que les communes auraient dû compenser par une hausse du FCCT, dotation versée chaque année par les communes pour assurer les équilibres financiers des EPT.

Si le dispositif d'origine a été écarté, le gouvernement a cependant décidé de reconduire, dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, le dispositif qui avait été adopté dans le cadre du PLF 2021 (maintien de la CFE aux EPT et reversement de 2/3 de la croissance à la MGP). S'il atténue le rythme de concentration des recettes en faveur de la MGP, ce dispositif du PLF 2021 reste déséquilibré. Ainsi, son application en 2021 a abouti à un niveau de fonds de roulement de la MGP de 175 M€ pour 144 M€ en 2019.

L'état actuel du droit reste donc insatisfaisant. Aussi, nous plaidons pour un nouveau système financier métropolitain. Il est tout à fait possible d'imaginer un système fiscal coopératif à l'échelle de la métropole où EPT avec la CFE d'une part, et MGP avec la CVAE d'autre part, disposeraient chacun de leurs impôts. Par des reversements croisés de CVAE et de CFE, ajustables en fonction de la situation respective de chaque structure, MGP et EPT répartiraient de façon appropriée chaque année la richesse fiscale créée. D'ailleurs le législateur a prévu ce type de dispositif à travers la DSIT mais de façon limitée puisque dans un sens unique. L'Alliance a documenté précisément plusieurs scénarii relevant d'un système fiscal partagé. À moyen terme, et en incluant bien sûr le maintien de la DI aux EPT, ils aboutissent tous à une répartition des ressources qui attribue environ 90 % de celles-ci aux Territoires soit à peu près la part que les Territoires représentent dans les dépenses réelles de fonctionnement.

Ce schéma protégerait les acteurs économiques. Supprimer le transfert de la CFE à la MGP, compte tenu de la distribution actuelle des taux de CFE, éviterait l'explosion de la taxation des entreprises, commerçants et artisans, notamment à Paris, où le lissage attaché au transfert produirait une hausse de la taxation de 41 %.

Ce schéma permettrait à chaque niveau d'intercommunalité, MGP d'une part et EPT d'autre part, de disposer de paniers de ressources complémentaires comportant fiscalité de stock (utile pour stabiliser les budgets) et fiscalité de flux (utile pour profiter de la dynamique de la croissance). En effet, la MGP percevrait la CVAE, fiscalité de flux et recevrait des reversements de CFE, fiscalité de stock. C'est la situation inverse pour les EPT, qui possèdent avec la CFE une fiscalité de stock et bénéficient du reversement d'une fiscalité de flux, la CVAE.

Ce schéma donnerait une dimension redistributive au système métropolitain. L'Alliance a documenté ses effets correcteurs potentiels. Ainsi, une péréquation horizontale pourrait être organisée entre EPT soit sur le stock de CFE (redistribution d'une partie des produits qui excèdent le produit moyen par EPT) soit sur le flux (redistribution d'une part de la dynamique lorsque celle-ci excède la dynamique moyenne par EPT), soit par une combinaison des deux. La CFE serait ainsi pour une part reversée à la MGP, pour une autre part consacrée à la péréquation horizontale, pour le solde conservé par les EPT. Une péréquation verticale pourrait aussi être mise en œuvre à partir de la DSIT dont une partie du reversement aux Territoires pourrait obéir à des critères de redistribution.

Ce schéma fiscal coopératif comporterait enfin l'avantage, en maintenant la CFE aux Territoires, de leur conférer le statut d'EPCI à fiscalité propre, à l'identique du statut détenu par la MGP. Doter les EPT du statut d'EPCI à fiscalité propre est une protection garantie à nos communes. En effet, sans fiscalité propre, les Territoires s'en remettent quasi exclusivement aux communes pour équilibrer leurs comptes via le FCCT. Les communes subissent donc l'ensemble des chocs qui affectent les Territoires. En devenant EPCI à fiscalité propre, les EPT disposeraient d'un outil propre d'ajustement à travers la fiscalité ce qui ne leur interdit pas de conclure un pacte financier avec les communes pour assurer une croissance soutenable du FCCT, comme c'est le cas pour GPSEA (hors cas où la revalorisation légale est supérieure, application d'une indexation du FCCT de 1,2 % l'an assortie d'un mécanisme de garanties mutuelles dit plancher plafond en lien avec la croissance fiscale des communes).

Il est à noter que le système métropolitain souffre d'une dotation globale de fonctionnement dont le montant par habitant est largement inférieur à ce qui est pratiqué dans les autres intercommunalités (20 € par

habitant, contre 40 € par habitant pour l'ensemble des intercommunalités). La question d'une recette complémentaire affectée au système métropolitain se pose donc.

Des évolutions institutionnelles sont souhaitables et doivent privilégier un meilleur régime de collaboration entre les collectivités concernées plutôt qu'une mise en concurrence des institutions.

GPSEA estime que tout scénario de disparition des EPT présente de multiples et insurmontables inconvénients, notamment en matière de coûts budgétaires et de politique du logement.

Il affaiblirait l'activité économique en concentrant les décisions de commande publique sur une seule assemblée, réduisant le champ de la concurrence et induisant probablement une hausse des prix. Il diminuerait la proximité nécessaire à la gestion publique locale. Il impliquerait une perte de représentativité des maires dans les instances décisionnelles. Il conduirait à des situations de blocage, par exemple sur le logement, des consensus au sein d'une assemblée unique étant plus difficiles à trouver qu'à travers un système décisionnel polycentrique et des périmètres géographiques plus restreints, quoique péréquateurs. Les EPT sont ainsi des intercommunalités pertinentes en matière de politique d'habitat et de logement

GPSEA en est une bonne illustration puisque, dans le cadre législatif actuel et des compétences héritées des anciennes intercommunalités, l'EPT a réussi, en dépit de la forte hétérogénéité des situations existantes en matière d'habitat et de logement, à développer une action ambitieuse. Au 30 juin 2022, GPSEA avait, depuis sa création, attribué près de 5,5 M€ de subventions pour surcharge foncière (dont 4 M€ pour des opérations dans des communes en rattrapage SRU), finançant 1 090 nouveaux logements sociaux (dont 621 dans les communes en rattrapage SRU). GPSEA a également garanti pour plus de 73 M€ d'emprunts réalisés par les bailleurs pour la construction ou la réhabilitation de 4 659 logements sociaux. GPSEA gère par ailleurs une des 3 aires d'accueil des gens du voyage du Val-de-Marne. En outre GPSEA souhaite se doter progressivement d'outils nouveaux pour enrichir sa politique du logement, ce qui atteste de la maturité des échanges organisés au sein de l'EPT sur ces sujets depuis 2016 mais aussi du périmètre pertinent que représente l'échelon territorial pour décanter ces questions difficiles. Les travaux de la conférence intercommunale du logement se poursuivent selon un calendrier résolument rythmé (approbation de la convention intercommunale d'attribution prévue début 2023) et l'appui en ingénierie de notre EPT auprès des communes s'accroît de manière à faciliter la mise en œuvre des contrats de mixité

sociale à la conclusion desquels GPSEA a participé. Les études en cours relatives à l'habitat privé d'une part (copropriétés dégradées, habitat indigne...) et à la rénovation thermique d'autre part (gestion des passoires thermiques, lutte contre la précarité énergétique), seront achevées début 2023 et permettront une consolidation du portage intercommunal en matière d'habitat et de logement. Le conseil de territoire a délibéré en octobre 2022 sur l'encadrement des loyers. Une police de l'habitabilité est en construction avec la préparation d'une délibération relative « au permis de louer » et, depuis septembre 2022, l'extension du service commun territorial d'hygiène publique à de nouvelles communes (50 % des communes en bénéficient désormais)

Toutes ces initiatives, favorables à l'enrichissement de la politique du logement comme à la régulation du marché de l'immobilier, trouvent leur limite du fait des lacunes de la législation actuelle quant à la répartition des compétences entre MGP et EPT. Nous indiquons d'ailleurs, s'agissant de la question du logement et de la commune de Créteil, que rien ne permet de justifier l'affirmation du rapport selon laquelle la ville de Créteil a cherché à échapper aux conséquences de la loi en transférant son OPH à une SEM. Le projet était prévu de longue et s'inscrivait dans une évolution progressive des outils de construction, de gestion de logements et d'aménagement de la ville de Créteil.

Enfin, tout scénario de disparition des EPT est aussi invalidé par le fait que les rétro compétences aux communes, issues de la disparition des EPT, génèreraient des coûts supplémentaires en matière de services publics, les EPT ayant naturellement procuré des gains importants de mutualisation

En revanche, la transformation des établissements publics territoriaux en EPCI à fiscalité propre, demande constante de l'Alliance des Territoires, rendra possible une coopération efficace de tous les acteurs du système métropolitain.

Notre conviction réside dans le fait qu'il faut préférer à la quête toujours vaine de la suppression d'un échelon territorial une meilleure articulation des compétences et une meilleure organisation du financement. L'espace métropolitain, et a fortiori l'espace francilien, sont assez vastes pour accepter plusieurs niveaux d'intervention publique : une intervention publique à un niveau global en charge de résorber les grandes fractures de l'Ile-de-France d'une part, une intervention publique à un niveau plus proche des habitants tout en profitant des bénéfices de la mutualisation d'autre part.

Le rôle de la MGP prend tout son sens dans le champ global. La métropole pourrait être ainsi l'instance de grands document stratégique,

jouant un rôle de correction des inégalités par le reversement d'une partie de l'impôt qu'elle perçoit, la CVAE. Le fonds d'investissement métropolitain (FIM) serait l'instrument de grands appels à projet pour soutenir les collectivités à compétences opérationnelles, dont les communes et les Territoires, dans leur action en lien avec les enjeux des temps présents : transition écologique, énergétique, numérique, etc. le portage direct de politique publique serait peu développé au sein de la MGP dont ce n'est pas la vocation, la démarche Inventons la métropole ayant généré de fortes incertitudes juridiques.

Les EPT, comme vu précédemment, prennent d'ores et déjà toute leur place dans le champ de l'intervention publique et opérationnelle de proximité. Ils ont la capacité de trouver des cohérences d'action à des échelles raisonnables. Le déploiement de leurs compétences pourrait encore être accélérée si la loi clarifiait un certain nombre de dispositions notamment en matière d'aménagement et de logement. En matière d'aménagement la loi devrait définir les conditions précises des transferts de capital des sociétés d'aménagement des communes vers les EPT. En matière de logement, la loi devrait sortir de la situation de « gel » qui consiste à ce que, tant que la métropole n'a pas adopté le PMHH, les Territoires sont empêchés de transférer des compétences des communes et de densifier leurs interventions en matière de logement alors qu'il y a urgence à agir dans ce secteur et notamment en matière d'investissement. Ainsi, les Territoires devraient pouvoir adopter des PLH et obtenir des délégations de compétences de la part de l'État. Poursuivant leur montée en compétences, les EPT pourront, comme vu précédemment, s'appuyer sur un modèle économique enfin soutenable puisque structuré par un système financier et fiscal équilibré et partagé avec la MGP, leur conférant le statut d'EPCI à fiscalité propre, protecteur pour les communes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL BOUCLE NORD DE SEINE

Après avoir procédé à une enquête portant sur l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris (MGP), la formation commune à la Cour et à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a établi un rapport public thématique intitulé L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris : bilan et perspectives.

Ce document a été adressé par vos soins et diligences aux partenaires institutionnels concernés, dont l'établissement public territorial (EPT) Boucle Nord de Seine, à la date du 2 décembre 2022, et ceci, conformément aux dispositions des articles L. 143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières.

Le rapport thématique en question appelle de ma part les quelques éléments de réponse suivants.

Le rapport public thématique précité met en exergue les difficultés de la construction intercommunale en région parisienne et plus particulièrement sur le périmètre de la métropole du Grand Paris. Le rapport souligne notamment.

Le nombre important de strates administratives, les enchevêtrements de compétences et l'organisation actuelle devenue chronophage, coûteuse et contre-productive.

La complexité des flux financiers entre les communes, les établissements publics territoriaux et la métropole du Grand Paris.

Le statut actuel des établissements publics territoriaux assimilé aux syndicats de communes ainsi que la perte programmée de la totalité de la dynamique fiscale issue de la cotisation foncière des entreprises (CFE) à compter de 2023. Cette perte d'autonomie financière fragilisera le bloc communal composé des communes et de l'établissement public territorial rendant encore plus difficile dans le futur la construction intercommunale à l'échelle du bassin de vie.

Le rapport public thématique correspondant propose également plusieurs scénarii qui ne semblent pas de nature à aboutir à une solution partagée. Il est notamment envisagé de supprimer la métropole du Grand Paris dans sa forme juridique actuelle ou encore les départements de la petite couronne. Ces propositions sont de nature à ouvrir des débats animés qui ne créent pas des conditions favorables à la mise en œuvre de tels scénarii.

L'absence initiale d'accord politique sur la construction intercommunale en région parisienne n'a bien sûr pas facilité la mise en place d'une organisation territoriale efficiente. La loi « MAPTAM » de 2014 et plus encore la loi « NOTRe » de 2015 n'ont pas permis de construire à court terme une organisation intercommunale lisible et performante.

Au-delà de ces éléments de contexte, la création d'une métropole de sept millions d'habitants qui doit mettre en œuvre des intercommunalités de proximité sous la forme de nouveaux territoires est complexe et nécessite du temps. En outre, la comparaison avec d'autres métropoles est difficile tant les caractéristiques et le poids de la région parisienne sont très spécifiques.

Enfin, même si le modèle n'est pas totalement efficient, il a permis de réelles avancées.

Si une réforme est attendue par tous les acteurs afin d'améliorer les aspects organisationnels, celle-ci doit permettre de renforcer l'échelon opérationnel que constitue celui des communes, périmètre de confiance et de dialogue, dont la réactivité et la proximité est appréciée des habitants. La gestion de la pandémie de la covid-19 en est une parfaite illustration. Cet échelon pourrait s'inscrire dans les EPT déjà existants mais en dotant ces derniers d'une véritable fiscalité propre leur permettant de développer leurs compétences actuelles tout en facilitant la mutualisation efficace des politiques locales de proximité.

Cette réforme de simplification et de clarification des compétences appellera, par ailleurs, une nécessaire révision de la fiscalité locale visant à accroître l'autonomie à chaque échelon de collectivités territoriales. Elle devrait également ambitionner de renforcer la responsabilité de leurs élus, via une réelle capacité à décider souverainement du taux de l'impôt et à promouvoir l'attractivité et le développement de leur territoire ainsi que l'amélioration du bien-être de la population.

Pour conclure, les maires des sept communes du Territoire Boucle Nord de Seine souhaitent en particulier que soit préservé le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales tel qu'il est très expressément consacré et garanti par l'article 72 de la Constitution, ainsi que l'autonomie locale des 131 communes formant la métropole du Grand Paris.

Telles sont les quelques remarques que je souhaitais vous apporter, et ceci, en total accord avec les sept maires des communes formant l'établissement public territorial Boucle Nord de Seine.

Je tiens à vous souhaiter une excellente réception des présentes et reste bien évidemment à votre pleine et entière disposition pour toutes les informations complémentaires désirées sur l'ensemble des points développés ci-avant.

**MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL GRAND-ORLY SEINE BIÈVRE**

Je salue le rigoureux travail d'évaluation du fonctionnement du Grand Paris qu'ont mené la Cour des Comptes et la Chambre régionale des Comptes d'Île-de-France. Il est incontestable que ni les communes, ni les EPT ni la Métropole, ni encore les citoyens ne peuvent se satisfaire de la construction métropolitaine, qui est complexe, inachevée et facteur d'inertie. Votre rapport a le mérite de poser un diagnostic étayé, nourri de plusieurs années d'audit des collectivités qui font le Grand Paris.

Quant aux propositions de réformes, j'abonde dans votre sens sur le besoin d'adaptations simples de très court terme, au premier chef desquelles le rétablissement des fonds de concours en investissement des communes vers les EPT. Ce rétablissement soulagerait rapidement une part des contraintes pesant sur notre investissement.

J'abonde également concernant le besoin d'une réforme d'ensemble mais progressive. La création des EPT en 2026 a été brutale ; nous constatons encore aujourd'hui dans nos fonctionnements les difficultés engendrées par une construction hâtive. Pour autant les EPT sont aujourd'hui investis de compétences importantes, à la fois stratégiques (PLUi, Plans vélos, Plan Climat Air Energie Territoriaux, Schémas logistiques, Stratégie économique...) et opérationnelles, de proximité (voirie, gestion d'équipements culturels et sportifs, eau-assainissement et déchets). Nous développons des projets d'envergure, au long cours et en partenariat avec l'État et les communes, notamment les projets d'aménagement et les programmes de renouvellement urbain. Notre échelon est désormais reconnu, structuré et opérationnel. Toutefois, nous ne disposons pas des paniers de recettes cohérents avec les compétences que nous exerçons.

Je me permets donc d'alerter les acteurs de la prochaine réforme institutionnelle sur deux principaux points.

En premier lieu, il convient de rappeler que « la Métropole des Maires » ne fonctionne pas pour une raison essentielle : l'intercommunalité s'est construite en France comme un outil au service des Maires. L'intercommunalité doit donc conserver un caractère opérationnel et de proximité, une qualité difficile à organiser à l'échelle de 131 communes dont l'une des villes est la capitale. L'intercommunalité, pour fonctionner, doit aussi être consentie. C'est pourquoi tous scénarios visant à élargir le périmètre de l'intercommunalité, soit à l'échelle de la MGP, soit à l'échelle départementale, me semble vouée à l'échec. De même, la seule réforme de l'intercommunalité qui aura des chances de réussite sera celle fondée sur le principe fondateur de l'intercommunalité : la convergence de volonté et d'intérêt des Maires.

En second lieu, j'alerte sur les risques qu'il y aurait de déstructurer à nouveau le fonctionnement des services essentiels, à un moment où le Grand Paris doit accélérer la mise en œuvre de sa transformation urbaine, sociale et environnementale. La fusion des anciennes agglomérations en 2016 pour créer les EPT a nécessité plusieurs années de construction administrative et politique. Les EPT fonctionnent désormais convenablement s'il n'était leurs difficultés de financement. Faire subir de

nouvelles restructurations d'ampleur aux services risque de freiner durablement la conduite des politiques publiques et des investissements dont les habitants du Grand Paris ont besoin. Il en va de même de la prise de décision politique à de nouvelles échelles.

- *De ma position de président d'EPT, j'observe au nombre des VŒUX adoptés aux conseils territoriaux du Grand Orly Seine Bièvre qu'un consensus des élus municipaux se forge sur deux propositions principales ;*
- *Que les EPT deviennent des EPCI à fiscalité propre ;*
- *Que les Maires soient libres de définir le périmètre géographique et d'intervention de leur intercommunalité.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL PARIS-EST-MARNE ET BOIS**

Je vous remercie d'avoir bien voulu me communiquer, le rapport public thématique de la Cour des Comptes et de la Chambre Régionale des Comptes d'Île-de-France portant sur l'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris (MGP).

Je partage le constat que vous dressez sur les défauts de l'organisation institutionnelle actuelle dans le territoire de la Métropole du Grand Paris. Elle est trop complexe pour les élus et rend l'action publique illisible pour les citoyens. Les collectivités locales disposent de trop peu de marges de manœuvre financières et les ressources sont réparties de manière trop inégale, ce qui constitue un obstacle aux enjeux pourtant essentiels de rééquilibrage infra-métropolitain. Et enfin, l'exercice des compétences transférées par les communes à la MGP et aux Établissements Publics Territoriaux (EPT) est incomplet et insuffisant pour répondre aux défis contemporains, notamment en ce qui concerne la transition écologique.

Parmi les pistes de transformation que vous proposez, le scénario 2 me paraît à la fois le plus apte à corriger les défauts actuels et le moins complexe à mettre en œuvre. En effet, la transformation des EPT en EPCI à fiscalité propre augmenterait leur autonomie financière, confortant ainsi cet échelon de proximité grâce au renforcement de sa capacité d'action. La gouvernance serait simplifiée et la légitimité des politiques portées au niveau local s'en trouverait accrue.

La transformation de la MGP en syndicat mixte évoquée comme une possible variante de ce scénario est également intéressante. L'adhésion à ce syndicat des Départements de petite couronne et de la Région permettrait une coopération renforcée et une mutualisation des politiques publiques d'intérêt métropolitain. Cette nouvelle organisation faciliterait la coordination entre les collectivités territoriales pour une plus grande cohérence et une meilleure efficacité des politiques publiques

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL EST ENSEMBLE**

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour la qualité de ce rapport sur l'organisation du Grand Paris, et des constats qu'il établit et permet d'objectiver. En application des dispositions de l'article R. 143-7 du code des juridictions financières, je vous transmets les observations qu'il me semble nécessaire d'y apporter.

En préalable, je souhaite indiquer qu'Est Ensemble, territoire très populaire de la Seine-Saint-Denis, partage les objectifs donnés par la loi NOTRe de 2015 à la Métropole du Grand Paris « d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national ». En l'absence de consensus politique initial sur un projet commun, il était, cependant difficile d'imaginer que la Métropole, à elle seule, parviendrait à répondre à ces justes ambitions. Il apparait donc indispensable de poursuivre les réflexions ouvertes depuis le début des années 2000, visant à élaborer un système métropolitain à même de lutter efficacement contre les inégalités territoriales et de faire face aux défis spécifiques de la zone dense.

Tout d'abord, je souhaite insister, en tant que maire et Président d'EPT, sur la pertinence que constitue pour moi l'échelon EPT dans la production des services publics locaux. En effet, au-delà des compétences essentielles que sont la gestion des déchets et l'assainissement, Est Ensemble, en à peine plus d'une dizaine d'années, a structuré des réseaux d'équipements de proximité, pour en faire des outils de politiques publiques ambitieuses. Ainsi, notre réseau de 12 piscines, accueille plus de 800 000 usagers par an, développe des programmes ambitieux pour le savoir-nager et la formation des maîtres-nageurs. Les 13 bibliothèques (dont la dernière a été transférée en juillet 2022), 8 conservatoires et 6 cinémas constituent des pépites permettant de diffuser les pratiques culturelles et le savoir pour tous, tout en créant des réseaux qui attirent les compétences. Cette mise en

réseau au niveau territorial des équipements a permis de les préserver et de les développer (augmentation de leur fréquentation), dans un contexte de tension sur les finances communales sur la décennie écoulée.

En outre, en matière de logement et d'habitat, l'action d'Est Ensemble permet de nuancer l'affirmation selon laquelle il y aurait un « blocage du transfert de la compétence logement des communes aux EPT ». Est Ensemble a récemment approuvé la création d'un OPH territorial pour 4 villes du Territoire et ainsi que celle d'un office foncier solidaire (OFS). Est Ensemble mène une politique proactive pour garantir un logement pour tous, grâce à la mise en place de l'encadrement des loyers en 2022 et des dispositifs pour améliorer l'accès au logement pour tous grâce à la conférence intercommunale du logement.

Par ailleurs, Est Ensemble est un acteur incontournable de l'aménagement urbain, au-delà des périmètres communaux. L'EPT pilote 19 opérations d'aménagement transférées par les communes (et 12 opérations d'aménagement en cours ou à venir dans le cadre des projets de renouvellement urbain), 7 périmètres d'étude sur des secteurs stratégiques comme la Porte de Bagnolet (avec une délégation de maîtrise d'ouvrage de la ville de Paris sur l'étude pré-opérationnelle sur les secteurs parisiens) ou le Pont de Bondy, et est en cours d'élaboration d'un projet partenarial d'aménagement (P PA) pour le développement de la Plaine de l'Ourcq, jouant ainsi le rôle d'ensemblier pour l'aménagement de ce secteur intercommunal. Enfin, Est Ensemble crée en 2023 une régie publique de l'eau assurant ainsi directement la compétence obligatoire des EPT en matière d'eau potable.

Avec un budget de fonctionnement de 206 M€ (hors dotation d'équilibre reversée à la MGP) et un programme d'investissement de plus de 400 M€ pour la période 2021-2026, Est Ensemble est devenu en 10 ans une intercommunalité de proximité et de développement, au service de ses 9 communes membres et des 430 000 habitants. Mais cet échelon a besoin d'une organisation métropolitaine adaptée.

Les principaux constats établis par ce rapport, faisant état des insuffisances de l'organisation actuelle, censée être transitoire, sont partagés par Est Ensemble.

Tout d'abord, il semble en effet que la Métropole du Grand Paris peine à « s'affirmer dans l'exercice de ses compétences stratégiques », notamment en matière d'aménagement et d'habitat. En effet, les objectifs de mixité sociale en matière de production de logement ou d'accueil des grands services urbains présentés dans le projet de SCoT arrêté le 24 janvier 2022 ne sont pas spatialisés et chiffrés, comme l'ont regretté les

élus du Conseil de territoire d'Est Ensemble, dans un vœu adopté à l'unanimité le 29 juin 2021, annulant tout effet utile visant à réduire les inégalités territoriales.

De même, la première tentative d'élaboration du plan métropolitain pour l'habitat et l'hébergement (PNIHH) en 2018, a été mise à l'arrêt du fait de l'impossibilité de territorialiser les objectifs et l'offre de logement, alors même que la loi fixait comme objectif à la MGP « de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent » (Article L. 5219-1 CGC'). Aujourd'hui la reprise des travaux interroge également sur le périmètre précis du transfert qui résultera de son adoption s'agissant de la compétence « attribution des aides au logement locatif social » et les modalités financières de transfert de cette compétence, alors même que les offices publics de l'habitat (OPI I) sont rattachés aux EPT et que le financement du logement social est partagé entre les EPT et les communes, dans des proportions très diverses au sein de la MGP.

En outre, sur le plan institutionnel, le statut hybride des établissements publics territoriaux porte atteinte à leur légitimité démocratique, alors qu'à l'instar d'Est Ensemble, ils ont vocation à gérer des services publics similaires à ceux d'intercommunalités de droit commun. Le statut de syndicat de communes implique que les élus territoriaux sont désignés par les conseils municipaux et non élus par les citoyens au suffrage universel direct par fléchage, comme dans toutes les intercommunalités de droit commun. De plus, l'absence de lien institutionnel entre la NTGP et les Présidents d'EPT ne peut être compensée de façon complètement satisfaisante par des relations bilatérales, qui, si elles sont utiles et nécessaires ne permettent pas d'instaurer un débat collectif sur les enjeux métropolitains en matière d'aménagement, de développement économique ou d'environnement avec les EPT, qui exercent les compétences opérationnelles en la matière.

Par ailleurs, l'organisation financière est non seulement « complexe et inefficace » comme le souligne le rapport, et donc parfaitement illisible pour la grande majorité de nos concitoyens mais également injuste parce que déséquilibrée.

D'une part, ce caractère déséquilibré provient du hiatus entre des compétences opérationnelles exercées par les EPT et des ressources concentrées au niveau de la MGP.

En effet, les EH exercent aussi bien des compétences en matière de proximité que de développement : 1 286 M€ de dépenses de fonctionnement pour les EPT contre 47 M€ pour la MGP et plus de 41 M€ de dépenses d'investissement en 2021 ont été réalisées par les (souvent en

maîtrise d'ouvrage directe), contre 123 M€ pour la MGP, principalement par le biais d'appels à projet et de subventions, portées principalement par la construction du centre aquatique olympique). Dans le même temps, les transferts de compétences massifs vers la MGP prévus par le législateur durant la période transitoire n'ont pas eu lieu (définition a minima d'un intérêt métropolitain en matière d'opérations d'aménagement et soutien à l'habitat privé transférées en 2018-2019).

Pourtant, les lois de finances depuis 2019 ont conforté cet écart entre compétences et ressources. Ainsi, si les lois de finances pour 2019 et 2020 ont reporté la suppression du reversement aux EPT de la dotation d'intercommunalité perçue par la MGP, elles ont, en contrepartie, supprimé la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT). De même, les lois de finances pour et 2022 ont transféré les deux tiers de croissance de cotisation foncière des entreprises (CFE) à la compenser une baisse de CVAE liée au COVID qui finalement aura été minime et sans que ce mouvement ne soit accompagné de transferts de compétences significatifs. Au-delà du renforcement des déséquilibres territoriaux créés par ce mécanisme (la dynamique de CFE avant conduit Est Ensemble à reverser 2,4 M€ à la MGP en 2021 soit davantage que la ville de Paris par exemple), ces prélèvements au profit de la MGP ont maintenu le taux d'épargne nette de la MGP à plus de 6 %, contre 8 % en moyenne pour les EPT, et alimenté un fonds de roulement important pour la MGP.

D'autre part, les subventions versées dans le cadre du Fonds d'investissement métropolitain ne sont pas d'une dimension suffisante pour servir au rééquilibrage territorial. En effet, de 2016 à 2021, la MGP a versé 5,7 M€ à l'EPT pour 13 projets (25 M€ en incluant les subventions versées aux projets portés par les villes du Territoire). Si ces subventions sont souvent utiles au bouclage financier des projets, elles ne suffisent pas corriger les inégalités de richesses entre les territoires de la métropole.

Sans réforme d'ici le 1^{er} janvier 2023, l'architecture financière et fiscale métropolitaine actuelle met en péril le financement des services publics de proximité et des projets de développement portés par les EPT, et donc l'existence même de cet échelon intercommunal, sans qu'un débat national et parlementaire ait eu lieu sur les finalités de la métropole et l'organisation institutionnelle qui doit en découler.

Face aux défis climatiques et sociaux majeurs et devant les limites incapacitantes de l'organisation institutionnelle actuelle, Est Ensemble partage donc la conclusion qu'une réforme du Grand Paris est nécessaire afin de répondre aux grands enjeux contemporains.

Est Ensemble considère que le gouvernement doit se saisir dès que possible des enjeux de développement et de rééquilibrage du Grand Paris pour qu'il propose un projet métropolitain répondant aux objectifs de rééquilibrage territorial, social, environnemental, économique. En effet, ce sujet est d'importance nationale, comme le législateur l'a formulé dans la loi NOTRe en précisant que l'organisation du Grand Paris doit se faire « au bénéfice de l'ensemble du territoire national » (article L. 5219-1 du CGCT). La zone dense, représente en effet 25 % du PIB national, 7,5M d'habitants, une ville-monde qui génère 4,1 M d'emploi et plus de 46 M de visiteurs par an (chiffres MGP).

Dans l'attente d'une réforme institutionnelle globale, Est Ensemble souhaite que les échéances législatives et budgétaires à venir soient l'occasion de corriger les insuffisances métropolitaines soulignées par ce rapport.

A système institutionnel constant, dans l'attente d'une réforme institutionnelle, j'appelle à la restauration d'un niveau suffisant de ressources, en maintenant le statut quo qui prévalait en 2020 dernière année de la période transitoire telle que prévue par la loi NOTRe (hors années exceptionnelles liées au covid, qui avait conduit à transférer une partie de la croissance de CFE pour compenser une baisse supposée de CVAE). Ce système prévoyait ainsi le maintien de la CFE et de sa dynamique aux EPT en contrepartie du gel de la dotation de solidarité à l'investissement local (DSIT), et la perception de la CVAE à la MGP. La dotation d'intercommunalité doit continuer à être perçue par les EPT.

Par ailleurs, afin d'améliorer le caractère redistributif du système financier, l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) au budget primitif de la -MGI) permettrait de créer un instrument de péréquation au service des communes les plus pauvres de la SMGI), comme ce qui est la pratique dans la plupart des EPCI de droit commun. En effet, comme le souligne ce rapport, ce rapport a été instaurée uniquement en 2020, pour seulement 15 M€ et selon des critères prenant insuffisamment en compte le niveau de richesse des communes.

L'articulation insuffisante entre la MGP et les EPT pourrait en partie être corrigée en appliquant les dispositions de l'article 29 du règlement intérieur de la MGP adopté le 12 février 2021. Il prévoit en effet la réunion de la conférence des présidents d'EPT deux fois par an, mais n'a à ce jour pas été mis en œuvre. Il permettrait d'associer les présidents d'EPT aux débats métropolitains stratégiques (PMEILL, SCoT métropolitain, finances, développement économique et logistique, mise en œuvre de la ZFE) dans les champs de compétences imbriquées entre EPT et NIGP.

En dernier lieu, il serait particulièrement souhaitable que la loi autorise les EPT et les communes à réaliser des flux d'investissements (fonds de concours) entre eux. Ce dispositif éviterait de faire peser sur les sections de fonctionnement des communes (via le fonds de compensation des charges transférées), le financement de dépenses d'investissement sous maîtrise d'ouvrage territoriale (dans le cadre des programmes de renouvellement urbain par exemple). Ainsi, le pacte financier et fiscal d'Est Ensemble, adopté en 2021 prévoit un versement annuel de 4,5 M€ des villes pour financer des dépenses des projets relevant de la programmation pluriannuelle des investissements.

Sur le plan institutionnel, les Présidents des établissements publics territoriaux (EPT) appellent de leurs vœux leur transformation en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de droit commun, garantie de la préservation de leurs ressources et de leur pleine légitimité démocratique. En effet, ce statut permettrait, d'une part, une élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux et permettrait d'autre part, de doter les EPT d'une fiscalité propre en adéquation avec l'exercice de leurs compétences en matière de développement des territoires. Enfin, ce statut mettrait fin à l'impossibilité faite aux EPT et aux communes de se verser des fonds de concours. Si le référé de la Cour des comptes du 31 octobre 2017 sur l'organisation territoriale de la région Ile-de-France prévoyait dans tous ses scénarios la suppression des EPT, je constate que 5 ans plus tard, les EPT ont fait la preuve de leur pertinence dans l'exercice des services publics locaux de proximité. De ce fait, les scénarios qui prévoient la suppression des EPT entraînent un recul de la dynamique intercommunale à l'œuvre à Est Ensemble depuis plus de 10 ans. En effet, leurs compétences de proximité ne pourront être reprises avec la même pertinence à l'échelle départementale ou métropolitaine et seraient vraisemblablement restituées par défaut aux communes.

Enfin, en tant que Président d'Est Ensemble, je considère qu'une réforme de la métropole du Grand Paris, compte tenu des enjeux de rééquilibres territoriaux, sociaux, environnementaux, économiques, doit se faire sur la base d'un projet politique partagé, permettant de répondre aux défis de court, moyen et long terme posés par l'urgence climatique et sociale.

La transformation des grandes infrastructures routières, le développement de la géothermie, la massification de la rénovation énergétique du parc de logement et des bâtiments publics ou privés, la renaturation systématique de l'ensemble des espaces urbains disponibles, le recours massif aux énergies renouvelables, nécessitent des moyens

financiers dont le bloc local (communes et EPT) ne dispose malheureusement pas. La future métropole du Grand Paris, pour trouver sa légitimité devra d'abord faire la preuve de son utilité et de sa capacité, sur l'ensemble de ces sujets, à accompagner les communes et les territoires qui en ont le plus besoin.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL PARIS TERRES D'ENVOL**

La Cour des comptes nous a fait parvenir le rapport public thématique intitulé « L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris : bilan et perspectives ».

Nous tenons tout d'abord à saluer le travail entrepris d'évaluation de la construction du Grand Paris par la Cour des comptes. En effet, au regard de nos enjeux territoriaux, les EPT ont besoin de pouvoir se projeter à plus long terme sur une organisation administrative et financière.

Le rapport de la Cour des comptes, très critique, pointe notamment les faiblesses de la Métropole du Grand Paris (MGP) qui a échoué à s'affirmer dans ses missions les plus stratégiques et notamment dans les domaines du logement, de l'aménagement urbain et de la transition écologique. Le rapport aborde également la situation des onze Établissements Publics Territoriaux (EPT) qui constituent une forme singulière de coopération intercommunale. En effet, ils n'ont pas le statut d'EPCI à fiscalité propre, comme la MGP ou les communautés d'agglomération, mais sont assimilés à des syndicats de communes.

Les EPT sont invités à répondre à ce rapport. Aussi tenons-nous à vous faire part non seulement des difficultés actuelles des EPT mais aussi de celles à venir. Ces difficultés sont principalement liées au déséquilibre entre la répartition des ressources et des charges liées aux compétences.

À titre d'exemple, l'exercice 2020 confirme le décalage entre répartition des ressources et des compétences avec un niveau d'épargne dégagé par les comptes de la MGP déconnecté de ses réels besoins financiers au regard des compétences qu'elle exerce. La MGP bénéficie donc d'une aisance financière restant sous-employée avec une capacité d'épargne et de financement de ses investissements supérieurs à celle des EPT qui exercent des compétences lourdes. De ce fait, la MGP ne semble pas avoir besoin de source de financement supplémentaire.

Il est urgent que le travail parlementaire interroge les mécanismes financiers et lier davantage la répartition des ressources à celle des compétences.

En effet, au regard de l'ampleur des compétences opérationnelles exercées par les EPT, il apparaît indispensable que leurs moyens financiers soient à minima stabilisés afin de ne pas faire peser une contrainte financière supplémentaire sur les communes membres. Une analyse récente de l'Alliance des Territoire estime que l'application de la disposition entrainerait un coût supplémentaire de 70 M€ à la charge des villes dans le cadre du FCCT. À moyen terme, un tel scénario serait insoutenable pour les EPT et leurs communes.

La crise sanitaire sans précédent que nous avons vécu a pourtant démontré, s'il en était encore besoin, le rôle essentiel du bloc communes – EPT pour assurer la continuité des services publics de proximité et apporter des réponses rapides et innovantes aux défis sanitaires, économiques et sociaux de la période actuelle. La mobilisation des territoires a permis de soutenir l'activité et l'emploi, d'accompagner les publics fragiles, d'assurer la continuité des services essentiels. Les EPT prennent toute leur part dans la reprise de l'économie et le traitement à plus long terme des conséquences de la crise qui accentuent encore les pressions budgétaires sur les Territoires.

À l'instar des autres EPT, Paris Terres d'Envol a poursuivi ses investissements malgré la crise et les incertitudes institutionnelles. Des projets structurants pour notre territoire entrent ainsi en phase opérationnelle comme les grands projets d'aménagement, les projets de renouvellement urbain avec l'ANRU, les pôles d'échanges multimodaux autour des gares... Le devenir institutionnel des EPT reste sujet à débat et nous y prenons toute notre place.

Différents scénarios de réforme sont à l'étude dans le rapport de la Cour des comptes. Réunis au sein de l'Alliance des Territoires et en concertation avec leurs communes membres, les Présidents des établissements publics territoriaux (EPT) appellent de leurs vœux leur transformation en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de droit commun, garantie de la préservation de leurs ressources, du libre choix de leur périmètre et de leur pleine légitimité démocratique. Ce statut mettrait fin à l'impossibilité faite aux EPT et aux communes de se verser des fonds de concours, qui pénalise le financement des projet locaux. A système institutionnel constant, les EPT appellent au maintien d'un niveau suffisant de ressources, grâce à un maintien de la dotation d'intercommunalité aux EPT et au partage de la croissance de la fiscalité économique (CFE et CVAE) équilibré entre la

Métropole du Grand Paris et les EPT. Enfin, les EPT partagent le constat formulé par le rapport sur la nécessité de les associer davantage à la gouvernance de la MGP. Sans système de redistribution financière corrigeant les déséquilibres structurels de l'aire métropolitaine, c'est l'ensemble du projet du Grand Paris qui est en faillite. Si le législateur a choisi de doter uniquement la MGP de la fiscalité propre, dans les faits, ce sont les EPT qui ont investi les compétences intercommunales autrefois exercées par les EPCI du Grand Paris et, par leur dimension, seuls les EPT sont en mesure de fonctionner réellement comme une intercommunalité. L'instauration du Grand Paris semble avoir effectivement réduit l'investissement du bloc local, à rebours des enjeux.

Il importe de stabiliser un financement des EPT cohérent avec leur périmètre de compétences, en leur reconférant un statut d'EPCI à fiscalité propre. Au vu des enjeux, la réforme du Grand Paris ne peut plus être différée. Sans attendre une réforme d'ampleur, la situation pourrait toutefois être considérablement améliorée au moyen de légères adaptations normatives par le rétablissement crucial des fonds de concours en investissement des communes vers leur EPT, qui ne peuvent continuer à financer l'investissement par leur fonctionnement. Cette réforme, très simple à mettre en œuvre techniquement et politiquement, est urgente et ne compromet pas une réforme d'ampleur à terme. Elle permettrait de desserrer significativement la contrainte sur l'investissement du bloc villes-EPT et de simplifier les calculs de FCCT. Elle rétablirait un lien logique entre la nature de l'investissement et sa modalité de financement et rapprocherait les EPT d'EPCI de droit commun.
