

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Bilan et perspectives

Rapport public thématique

Synthèse

Janvier 2023

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Les missions de la MGP : une mise en œuvre insuffisante.	7
2 L'organisation métropolitaine inadaptée à l'affirmation du rôle stratégique de la MGP.	11
3 La MGP « métropole des maires ».	13
4 La MGP : un nain budgétaire	15
5 L'instauration des EPT peu propice au développement de l'intercommunalité à l'échelle des « territoires ».	19
6 La nécessité d'une réforme progressive mais ambitieuse de l'organisation territoriale du Grand Paris.	21
Scénarios de réorganisation	23

Introduction

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

Les territoires de la métropole du Grand Paris



Limite administrative

- Département
- EPCI
- Commune

Métropole du Grand Paris

- ★ Siègne de la Métropole du Grand Paris
- Meudon Commune siège de l'établissement public territorial au 1^{er} janvier 2016
- Sèvres Nom de commune

Hors Métropole du Grand Paris

- Orsay Commune siège de l'établissement public de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2016
- Igny Nom de commune

0 5 km

Source : Institut Paris Région 2020



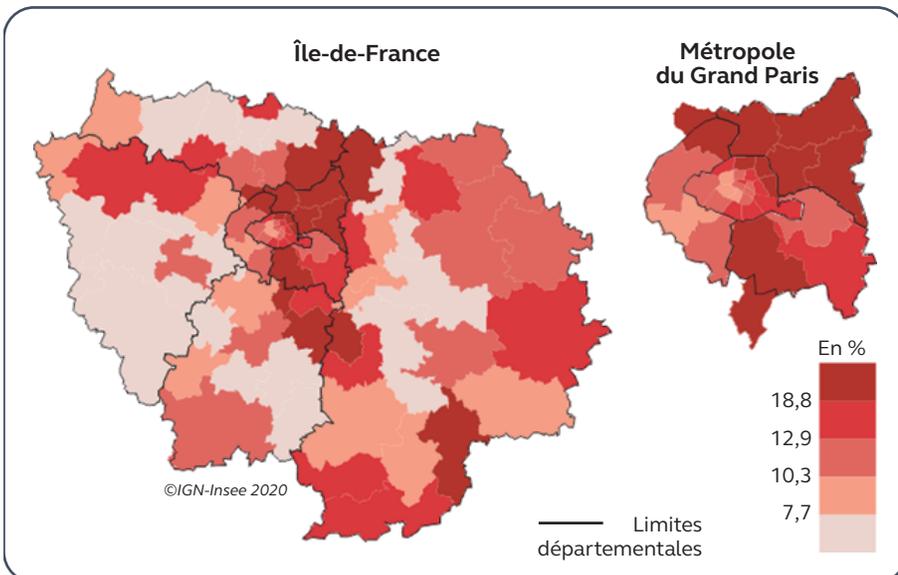
1 Les missions de la MGP : une mise en œuvre insuffisante

La Métropole du Grand Paris a été créée afin « d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national » (article 12 de la loi MAPTAM).

Les enjeux de développement de la métropole sont d'abord liés aux graves déséquilibres territoriaux et socio-économiques qui la traversent. Dotée d'une économie riche et puissante,

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

Le taux de pauvreté en 2020



Source : Insee

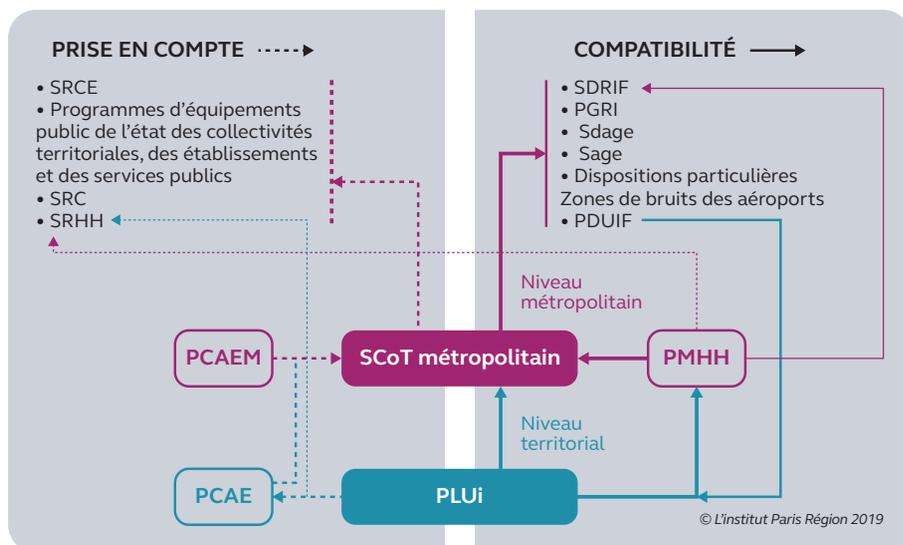
Les missions de la MGP : une mise en œuvre insuffisante

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

En janvier 2022, elle a arrêté son premier schéma de cohérence territoriale

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

Place du Scot métropolitain



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

Source : Institut Paris Région

Les missions de la MGP : une mise en œuvre insuffisante

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

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

Dans le champ de l'aménagement urbain, la loi permet à la MGP de prendre en charge toute opération qu'elle juge d'intérêt métropolitain sur la base d'un vote de son assemblée délibérante. À défaut, la compétence relève de droit de l'établissement public territorial (EPT) concerné. Or, la métropole n'a déclaré d'intérêt métropolitain qu'une seule opération en cours (zone d'aménagement concerté - ZAC - des Docks à Saint-Ouen) et seulement six opérations nouvelles. Au regard en particulier de la demande générale de logements et de la mobilité des ménages, de nombreuses opérations

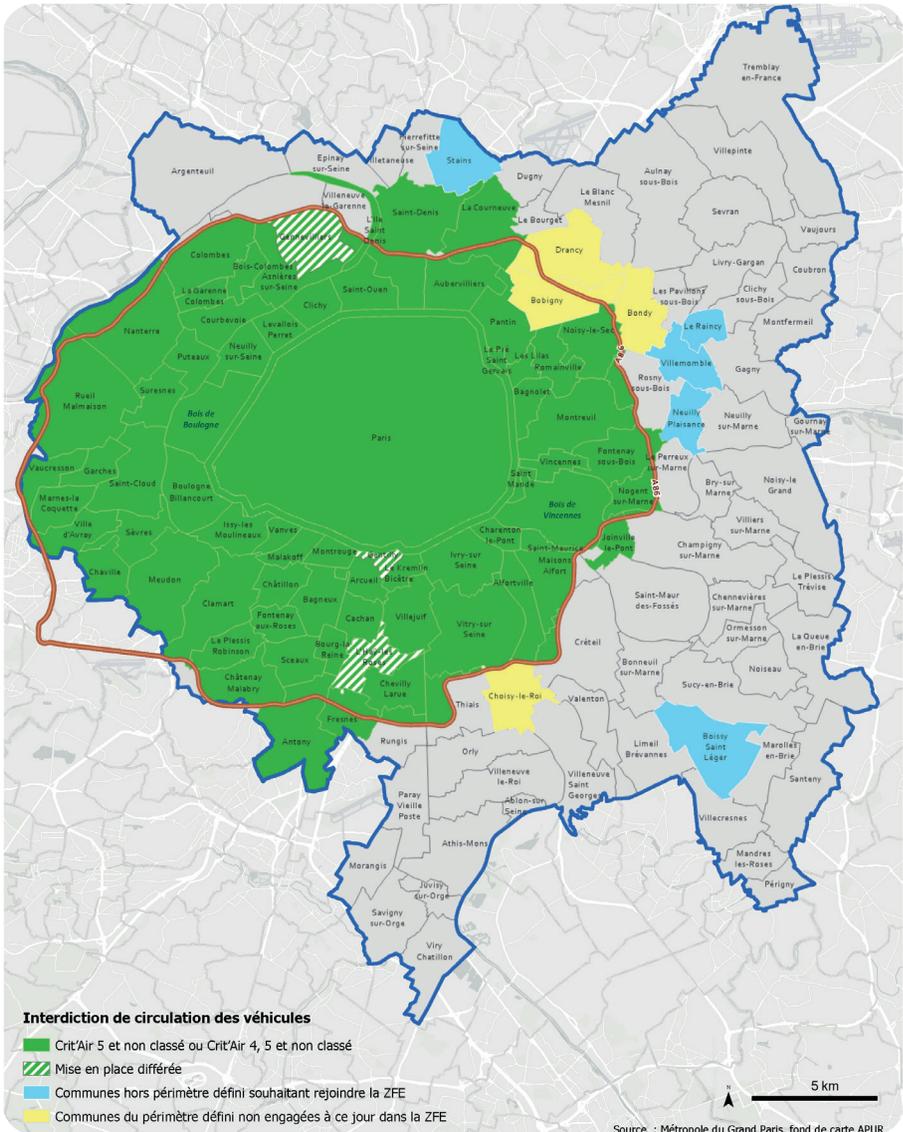
d'aménagement pourraient pourtant relever de l'intérêt métropolitain. La métropole a cependant choisi d'exercer sa compétence *a minima* et il en résulte que la Ville de Paris et les communes gardent la maîtrise des opérations d'envergure métropolitaine.

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

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

Les missions de la MGP : une mise en œuvre insuffisante

La zone à faible émission (ZFE)

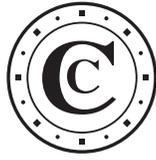


Source : MGP, 22 décembre 2021

Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes

Enfin, la MGP n'a pas joué le rôle attendu en matière de redistribution des ressources entre les collectivités de son territoire. Elle n'a pas fait un usage suffisant des outils de

péréquation dont elle dispose : dotation de solidarité communautaire, dotation de soutien à l'investissement territorial, fonds d'investissement métropolitain.



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

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

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

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



3 La MGP « métropole des maires »

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

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

Le problème est aggravé par le fait que les communes membres de la MGP forment une mosaïque formidablement hétéroclite par leur population respective (de 1 800 habitants à Marnes-la-Coquette jusqu'à

2,2 millions d'habitants à Paris), leurs caractéristiques socio-économiques (revenu moyen des ménages, taux de chômage, taux de pauvreté), leur tissu économique, leur niveau respectif de richesse (potentiel fiscal, niveau de charges). Au sein d'un tel ensemble, construire une convergence des intérêts en matière d'aménagement urbain, de réponse aux besoins de logements ou de développement économique est une tâche ardue.

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

La MGP « métropole des maires »

Une autre faiblesse de la gouvernance de l'organisation métropolitaine tient à l'absence de relations institutionnelles entre la MGP et les EPT. Le pacte de gouvernance de la MGP, prescrit par la loi, devrait prévoir des modalités de concertation avec les EPT afin de mieux prendre en compte leur rôle dans le développement du territoire métropolitain. Il devrait aussi

clarifier les relations de la MGP avec la Ville de Paris qui mène sa propre stratégie métropolitaine à travers des coopérations par projet, frontalières et bilatérales, dans le cadre de conventions avec d'autres collectivités (communes, EPT). Elle soutient la MGP tout en ne lui transférant pas des projets qui ont à l'évidence un intérêt métropolitain.



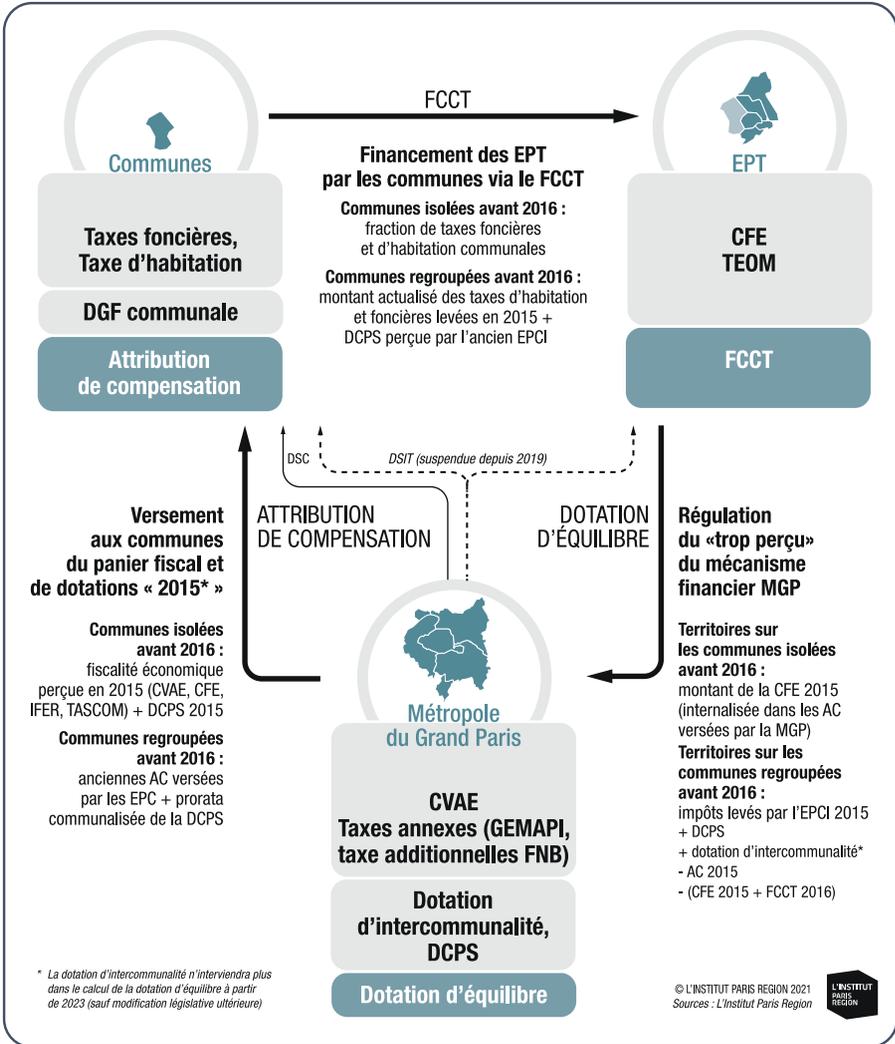
4 La MGP : un nain budgétaire

L'organisation institutionnelle retenue par le législateur engendre des flux financiers très complexes entre les trois niveaux de l'ensemble métropolitain. Leur définition a été dictée par un principe de neutralité financière : les communes devaient conserver les ressources dont elles disposaient juste avant la création de la MGP et les EPT devaient disposer des mêmes ressources que les communautés d'agglomération qui

les avaient précédés. Ainsi, la MGP verse, à la place des précédentes communautés d'agglomération, les attributions de compensation aux communes qui, à leur tour, versent des fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) aux EPT qui, pour leur part, versent une dotation d'équilibre à la MGP. Cette organisation financière est d'une compréhension très difficile pour les élus comme pour les citoyens.

La MGP : un nain budgétaire

Circuits financiers entre acteurs métropolitains



Source : Institut Paris Région

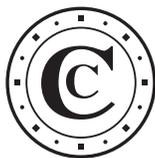
La MGP : un nain budgétaire

Surtout, elle laisse à la MGP des moyens propres qui paraissent très faibles au regard de ses ressources financières. Elle perçoit le produit d'impôts économiques (1,3 Md€), des dotations de l'État (1,22 Md€) et les dotations d'équilibre versées par les EPT (0,93 Md€). En apparence, son budget (3,47 Md€ en 2020) la place dans le peloton des plus grandes collectivités locales de la région Île-de-France, derrière la Ville de Paris et la région. Il est cependant en « trompe-l'œil » : la MGP reverse la quasi-totalité de ses ressources à ses communes membres sous la forme des attributions de compensation. Ainsi, son « budget propre » a varié entre 50 et 100 M€ depuis sa création.

Ses dépenses de fonctionnement sont limitées, notamment ses frais de structure et de gouvernance (90 agents et 20 M€ en 2020). Ses dépenses d'investissement, passées de 5 M€ en 2016 à 77 M€ en 2020 et 123 M€ en 2021, restent marginales

à l'échelle de la métropole (près de 7 Md€ toutes collectivités confondues). Elles sont principalement constituées de subventions d'équipement et de participations financières. La MGP est rarement maître d'ouvrage des projets qu'elle soutient (à l'exception notable de la construction du centre aquatique olympique à Saint-Denis en vue des Jeux olympiques et paralympiques de 2024). Ses subventions d'investissement sont versées à partir du fonds d'intervention métropolitain (FIM) ou d'autres fonds thématiques. La quasi-totalité des communes et des EPT en bénéficient. Le montant moyen des subventions (200 000 €) suggère un faible effet de levier et un risque de saupoudrage.

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



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

Des transferts de compétences par les communes variables et souvent inaboutis

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

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

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

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

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

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

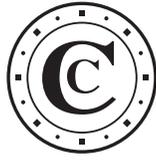
Les EPT placés dans la dépendance financière des communes

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

Syndicats intercommunaux et non EPCI à fiscalité propre comme les communautés d'agglomération, les EPT disposent d'une faible latitude pour équilibrer leurs recettes et dépenses. Ils n'ont pas de pouvoir de taux sur des impôts locaux et ne maîtrisent pas l'évolution de leurs ressources. Leurs recettes de fonctionnement (2,75 Md€ en 2020) sont très dépendantes de

leurs communes membres qui leur versent le fonds de compensation des charges territoriales (0,99 Md€), la plus importante de leurs ressources, devant la cotisation foncière des entreprises (0,89 Md€) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (0,45 Md€). Or, le FCCT est une recette rigide, au mode de calcul particulièrement complexe, sur laquelle les EPT n'ont pas de prise directe.

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



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

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

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

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

mécanismes plus péréquateurs entre collectivités du bloc métropolitain.

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

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

Scénarios de réorganisation

Scénarios de réforme	Caractéristiques principales
1 : Les EPT sont supprimés et leurs compétences et ressources sont absorbées par la MGP.	Modèle « Métropolis » de la loi MAPTAM Avantages : simplification de l'organisation institutionnelle et financière ; renforcement des moyens et des missions de la MGP. Inconvénient : risque de maintien voire d'accentuation de la « métropole des maires ».
2 : La MGP est composée des EPT qui sont dotés du statut d'EPCI à fiscalité propre.	Modèle initial de la « marguerite » Avantages : - simplification de la gouvernance de la MGP qui serait partagée entre la Ville de Paris et onze EPT d'importance équivalente au lieu de 130 communes très dissemblables ; - renforcement de l'intercommunalité au niveau des EPT en termes de gouvernance et de moyens financiers. Inconvénient : difficulté d'acceptation par les maires qui, à l'exception de Paris, seraient remplacés par les présidents des EPT au sein du conseil métropolitain.
3 : La MGP est composée des départements de la petite couronne, qui absorbent les compétences des EPT.	Avantages : - suppression d'un échelon territorial ; - rééquilibrage face au poids de la Ville de Paris ; - complémentarité plus forte des politiques sociales. Inconvénient : la difficulté d'assurer à l'échelle départementale la gestion de services d'équipements de proximité pris en charge jusqu'alors par les EPT et le risque consécutif d'un recul de l'intégration intercommunale.

Source : Cour des comptes

