31 mars 2008

RAPPORT DE LA COMMISSION

SCENARII POUR LA METROPOLE

PARIS – ÎLE-DE-FRANCE DEMAIN

SOMMAIRE

Préambule 5

I. Les possibles de la métropole 7

2.1 Un besoin de cohérence fonctionnelle, des attentes de gouvernance **7**

2.2 Les leçons des expériences étrangères : un modèle introuvable **9**

2.3 Trois grandes options dessinant des futurs contrastés de la métropole **10**

II. Relever les défis d'une métropole mondiale durable 13

1.1 Répondre à l'urgence de la réduction des inégalités sociales et spatiales **13**

1.2 Accroître le rayonnement et l'attractivité de L'Île-de-France **14**

1.3 Améliorer l'efficacité des politiques des déplacements, du logement et du développement économique **16**

III. La « Métropole Paris-Île-de-France » demain

10 Propositions pour une nouvelle cohérence métropolitaine **19**

3.1 Structurer le dispositif de coopération dans la zone dense **21**

3.2 Décupler les potentialités de la métropole francilienne **25**

3.3 Mettre fin à l'archaïsme financier et fiscal **33**

Conclusion 39

ANNEXES 43

Préambule :

Soulevé à différentes reprises au cours du XXe siècle et particulièrement médiatisé depuis le discours présidentiel de juin 2007, le débat du « Grand Paris » a été posé comme un enjeu central du rayonnement de la métropole francilienne. Dans ce débat, les limites administratives de la commune de Paris sont considérées par certains comme un handicap dans la compétition internationale. Alors que simultanément se développent divers mouvements de coopération locale, au premier rang desquels la création de la Conférence métropolitaine initiée par Paris et ses communes limitrophes, le débat s'est largement concentré sur un possible changement institutionnel et un nouveau partage de compétences au sein de la zone dense, intuitivement perçue comme correspondant à la petite couronne, forme modernisée de l'ancien département de la Seine.

Partie prenante de la Conférence métropolitaine et en charge du Schéma directeur de la région Ile de France (SDRIF) qui, pour la première fois dans l'histoire de la planification de la région parisienne, identifie le cœur d'agglomération comme un rouage essentiel de la métropole devant évoluer significativement, le Conseil régional a souhaité apporter à ces débats un éclairage fondé sur le projet collectif fédérateur de la région francilienne et sur les enjeux posés aux différentes grandes politiques publiques urbaines.

Par délibération du 25 octobre 2007, une commission extraordinaire « Scénarii pour la métropole : Paris - Ile-de-France demain » a été créée afin d'identifier, sur la base d'auditions d'élus, d'acteurs et d'experts, les finalités et les bénéfices concrets d'éventuels changements institutionnels ou organisationnels pour le cœur de l'agglomération en interrogeant précisément les grandes politiques et les besoins les plus urgents pour les habitants.

Partant des spécificités du cœur de l'agglomération, les travaux de la commission se sont attachés à intégrer ce qui lie ce cœur aux autres territoires de la Région et plus précisément à l'ensemble de la zone agglomérée comptant au total 400 communes et bordée par les anciennes villes nouvelles.

Très attachée aux principes de la décentralisation et souhaitant privilégier les dynamiques en cours, la Commission a porté une attention particulière aux évolutions locales à l'œuvre.

Enfin, elle a souhaité examiner ces questions territoriales et institutionnelles en les remettant en perspective par rapport aux grands défis auxquels les Franciliens sont confrontés : développement économique et emploi, logement, déplacements, crise énergétique et climatique, qualité de vie et environnement, solidarités… Sur tous ces sujets, les débats et les auditions ont bien montré que, s'il peut exister des territoires – en particulier ceux présents au centre de l'espace régional – qui subissent des problèmes spécifiques, aucun ne recèle en son seul sein les ressources nécessaires à sa résolution. C'est dans un contexte plus large, et bien souvent à l'échelle régionale, qu'il s'avère possible de conduire les actions nécessaires. Ainsi, les initiatives et les défis dont les collectivités locales sont aujourd'hui porteuses changent largement les termes du « Grand Paris » des années 1920 et invitent plutôt à regarder vers le XXIe siècle placé sous le signe de l'après Kyoto.

2005-2007 : Retour sur trois années de débat et d'action :

Les années 90 ont été marquées par une stagnation économique de l'Île-de-France, le taux de chômage régional rejoignant la moyenne nationale. Le moteur économique francilien semble alors en panne. Cette période s'est achevée sur une grave crise immobilière occasionnant une chute des mises en chantiers de logements et de bureaux. Au même moment, l'entrée dans la société de l'information et la poursuite de la désindustrialisation francilienne modifient fortement les ressorts de l'économie francilienne et les conditions de son attractivité internationale. Le « paradoxe urbain » fait de très grandes concentrations de richesse et de très grande pauvreté, et les fractures territoriales qu'il amplifie s'accentue également. C'est aussi au cours de cette période qu'intervient la prise de conscience des conséquences néfastes sur l'environnement d'un mode de production peu soucieux

d'économiser les ressources rares. Les effets négatifs de l'utilisation des énergies fossiles sur le changement climatique deviennent une réalité aux yeux de tous.

Ces difficultés ont clairement fait ressortir l'inadaptation de certaines politiques ainsi que la complexité et les insuffisances de l'organisation des acteurs publics et privés. Mais depuis que ce constat a été posé, de nombreuses choses ont changé.

Le développement de l'intercommunalité et des coopérations territoriales
Longtemps à la traine, l'intercommunalité francilienne est en plein essor. Ce mouvement amorcé après l'adoption de la loi Chevènement, a ouvert une nouvelle ère dans la gestion collective des territoires d'Ile de France. Cette coopération intercommunale emprunte des formes variées, de la communauté d'agglomération à la simple association de communes en passant aussi par des formes nouvelles de coopération stratégique fédérées autour d'un projet commun (à l'exemple de la vallée scientifique de la Bièvre, des assises du pôle Orly Rungis, de l'Association des territoires de l'Est parisien, etc.).

L'ouverture de Paris vers ses voisins
Autre changement historique, Paris est sortie de son splendide isolement et s'est ouverte vers ses voisins. Par des contacts avec certaines communes limitrophes, puis dans un cadre élargi et à l'initiative conjointe de la Ville de Paris et de plusieurs municipalités situées de l'autre côté du périphérique, une enceinte de débat a vu le jour. Instaurée formellement en 2006, la Conférence métropolitaine, constituée de maires, associe également à ses échanges la Région, les départements et les intercommunalités afin de débattre des problèmes propres à la zone dense.

L'émergence d'un projet et de nouveaux outils régionaux
Désormais décentralisée et très largement concertée, la révision du SDRIF a fait émerger une vision refondée des pôles et des grands ensembles territoriaux devant organiser le développement à vingt ans de la région. Compte tenu des changements énergétiques, des défis sociaux, des nouveaux ressorts de l'attractivité et des réalités quotidiennes de plus de 11 millions d'habitants, le choix d'une ville compacte aux mobilités durables, aux tissus économiques diversifiés et aux solidarités territoriales renforcées a été retenu.

Partant des leçons du schéma de 1994, la nécessité de nouveaux outils de mise en œuvre a également été posée. C'est pourquoi la Région a entrepris dans le même temps de renforcer ses moyens d'action. Dans le domaine du développement, elle a adopté en liaison étroite avec les acteurs économiques et sociaux, un Schéma régional (SRDE), s'est engagée dans la promotion des pôles de compétitivité, a installé une Agence régionale de développement. Concernant les transports, elle a donné avec les départements, un élan nouveau à l'action du STIF en faveur des transports en commun. Pour ce qui concerne le logement, elle a développé une politique contractuelle avec les bailleurs sociaux afin de soutenir leur effort d'investissement et surtout mis en place un Etablissement public foncier pour contribuer à une relance de la construction.

De ces évolutions, on comprend tout l'intérêt à tirer le meilleur parti du dynamisme des collectivités franciliennes pour répondre aux défis que doivent relever le cœur de l'agglomération et, avec lui, l'ensemble de la région Pour cela il faut revenir sur les exemples étrangers et les propositions institutionnelles énoncées mais aussi identifier les défis majeurs posés et leurs causes profondes.

I. LES « POSSIBLES » DE LA METROPOLE

Différentes propositions d'évolution institutionnelle du cœur d'agglomération ont été avancées. Elles exigent d'être considérées au regard des changements tangibles et de long terme qui seraient ainsi apportés et de leurs effets en chaîne sur l'ensemble des territoires franciliens, Parce que d'autres métropoles mondiales rencontrent des défis similaires et parce que la « gouvernance » est aussi un facteur de compétition, les exemples étrangers constituent des points de repères très instructifs au regard des interrelations entre le cœur et l'ensemble de la métropole, des enjeux d'efficacité fonctionnelle et de solidarité financière ou encore des attentes de lisibilité démocratique.

1. Un besoin de cohérence fonctionnelle, des attentes de gouvernance

Les spécificités du cœur de l'agglomération sont fortes en Ile de France. Elles sont également étroitement dépendantes du fonctionnement de l'ensemble régional tant les interrelations territoriales ont évolué et sont constitutives d'un système urbain très vaste.

a) Paris et le cœur d'agglomération : une place spécifique et indissociable de la région

Paris et le cœur d'agglomération ont un rôle spécifique dans l'espace régional. Au sein de ce cœur, la structure radiale à partir de Paris demeure encore déterminante, comme pour le reste de l'agglomération.

La réalité de ce cœur d'agglomération tient à des critères morphologiques et fonctionnels. Il est tout d'abord défini par sa densité humaine et bâtie. C'est autour de la capitale, dans un périmètre de dix kilomètres autour de Notre- Dame, que la densité est la plus élevée. De plus, le cœur est historiquement le lieu le mieux irrigué par les systèmes de transports : c'est le périmètre le plus accessible de la région. Enfin, sous l'effet de certains choix d'aménagement (La Défense notamment) et d'un desserrement parisien plus récent, ce cœur concentre une partie décisive des emplois et, plus encore, des fonctions productives supérieures. Il ne les monopolise toutefois pas complètement compte tenu du développement des villes nouvelles, du plateau de Saclay ou encore du pôle de Roissy.

Ces critères, qui dessinent en fait un espace discontinu au sein de la petite couronne et débordent pour partie au-delà, ne suffisent pas à définir un périmètre pertinent comme l'ont souligné de nombreux experts lors des auditions[1]. Selon les critères privilégiés, le curseur peut faire ressortir un Paris élargi aux communes limitrophes, ou encore jusqu'à l'A86, voire au-delà. De plus, les espaces « vécus », traversés quotidiennement par des flux de centaines de milliers d'habitants, renforcent cette silhouette floue, variable selon la commune de résidence compte tenu de l'imbrication des bassins d'emploi, des aires de chalandise des équipements et des commerces. Les différentes études sur le fonctionnement de ce cœur montrent la très forte interdépendance fonctionnelle de celui-ci avec le reste de l'agglomération régionale, et au-delà.

b) Le polycentrisme de l'agglomération et de la région Ile de France

L'approche concentrique classique Paris/petite couronne/grande couronne, historiquement très présente, apparaît de plus en plus inadaptée aux réalités vécues et au fonctionnement métropolitain : à la ville des densités s'est substituée la ville des flux [2].

Le desserrement de la population, des activités et des équipements, et en conséquence la mobilité et les déplacements, suivent l'organisation radiale de la métropole francilienne. Depuis Paris jusqu'aux villes nouvelles, et au-delà vers le Bassin parisien, se développent ainsi de vastes faisceaux où s'articulent toute une chaîne de bassins de vie et d'emplois

[1] Voir annexes
[2] Sur ces questions, voir en annexe Vincent Fouchier, Paul Chemetov et Frédéric Gilli.

plus ou moins étendus, plus ou moins indépendants les uns des autres. C'est au sein de ces faisceaux que le polycentrisme francilien s'organise.

Les faisceaux comportent de nombreuses polarités urbaines, toujours liées à Paris, qui ne cessent de se renforcer y compris dans le cœur de l'agglomération : par exemple la Plaine Saint-Denis, La Défense, Seine-Arche, Orly/Rungis Seine Amont, Massy/Saclay, mais aussi à partir des anciennes villes nouvelles ou des villes historiques (Versailles, Mantes Melun, Meaux…). De vastes bassins de vie se recomposent autour de ces pôles.

c) Des attentes de « gouvernance » au niveau local et régional

L'organisation mais aussi la visibilité et l'identité de ces bassins de vie font aujourd'hui l'objet de nouvelles attentes, tout particulièrement concernant le cœur de l'agglomération. Mais au sein de ce cœur, compte tenu de leur densité et du poids de leur population de ces bassins, de l'influence des frontières administratives, de l'évolution de leur degré d'équipement et de leur poids économique, cette organisation urbaine reste complexe. Elle l'est également en raison des flux avec le reste de l'agglomération.

De ce point de vue, le renforcement des intercommunalités n'est pas encore allé jusqu'à son terme. En Île-de-France, l'intercommunalité à fiscalité propre s'est constituée plus tardivement que dans l'ensemble du pays, mais depuis 2000, on observe un très net rattrapage francilien. Cependant, le paysage intercommunal francilien témoigne de certaines faiblesses : encore assez peu développées au cœur de l'agglomération, les intercommunalités ne disposent pas de compétences et de capacités techniques à la mesure des enjeux d'une gestion locale urbaine complexe. Or, le renforcement des centralités et des bassins de vie réclame aussi fortement une reconfiguration et une affirmation des intercommunalités, tout particulièrement dans le cœur d'agglomération resté longtemps à l'écart de ce mouvement de recomposition.

La cohérence globale de l'ensemble de l'agglomération exige également, comme l'a montré le projet de SDRIF, des avancées significatives. Forte de dispositifs spécifiques, fondés le plus souvent sur un étroit partenariat entre collectivités, la gestion collective du système urbain régional pourrait être améliorée.

Les outils de mise en œuvre des projets structurants, souvent de création récente, doivent être confortés de façon cohérente, notamment l'établissement public foncier régional, en lien avec les établissements publics fonciers départementaux existants, le syndicat des transports et l'agence régionale de développement économique. D'autres structures, grands syndicats techniques intercommunaux ou grands opérateurs parapublics, peuvent également évoluer, notamment en raison d'une insuffisante lisibilité pour les acteurs et les citoyens.
La mise en œuvre d'un projet spatial pour la Région nécessite de nouveaux partenariats, en premier lieu avec l'Etat, notamment d'un point de vue financier et réglementaire, et plus globalement dans la volonté d'une véritable reconnaissance de l'exceptionnalité de l'Ile-de-France.

2. Les leçons des expériences étrangères : un modèle introuvable

Le débat autour de la réorganisation institutionnelle du cœur d'agglomération a été l'occasion de comparaison avec les différents modes d'organisation des grandes métropoles mondiales. Ici ou là, les mérites de telle ou telle agglomération ont pu être vanté. Pourtant, la transposition de ces modèles en Ile-de-France est plus complexe qu'il n'y paraît[3].

[3] Sur ces questions, voir en annexe Christian LEFEVRE

a) Une gouvernance partout complexe…

L'organisation de la gouvernance de chaque métropole est évidemment très spécifique, en regard de son histoire, son contexte politique et institutionnel. Les systèmes de gouvernance sont tous également complexes : concurrence de pouvoirs, relations souvent conflictuelles entre villes-centres et périphérie, multiplicité des acteurs, décalage entre le système politico-institutionnel et l'aire métropolitaine, etc.

Parmi les grandes métropoles, quasiment toutes les villes/régions, a fortiori les capitales nationales, bénéficient d'un statut institutionnel dérogatoire. Berlin est une ville-Land. Londres, composée de plusieurs municipalités, est, avec un maire élu au suffrage universel direct, sous l'égide d'une Autorité du Grand Londres, elle-même sous étroite « tutelle » réglementaire et financière de l'Etat. Madrid a un statut spécial de capitale au sein de la Communauté autonome de Madrid, l'échelon « régional », avec lequel elle est en conflit permanent sur les compétences et les financements. New York est une « City » aux ressources considérables, en rivalité constante et ancienne avec les Etats de New York et du New Jersey, qui ont le pouvoir de lever des taxes.

De statut spécifique, ces institutions métropolitaines n'ont pourtant pas la capacité de gérer pleinement l'agglomération à son échelle fonctionnelle. Soit leur périmètre n'est pas adéquat, soit les compétences sont partagées entre plusieurs pouvoirs. Diverses tentatives pour y remédier ont d'ailleurs échoué : le projet de fusion entre le Land de Berlin et celui de Brandebourg a été rejeté par référendum ; une idée identique, remisée depuis, concernait la Randstadt ; la création du Grand Londres a entraîné la dissolution des structures de coopération à l'échelle du grand sud-est anglais ; New York City demeure une fusion ancienne de cinq comtés limités en fait à la moitié de l'aire métropolitaine.

b) … mais des points communs qui peuvent inspirer

La plupart de ces grandes métropoles doivent répondre aux mêmes défis que la métropole francilienne : crise du logement, ségrégation sociale, problèmes environnementaux, gestion des déplacements, attractivité internationale, etc.

Partout, des coopérations sont mises en œuvre peu ou prou entre les différents échelons institutionnels, avec par exemple la constitution de conférences métropolitaines (comme à Turin), mais aussi par l'intervention d'entreprises municipales (comme à Rome), d'opérateurs ou d'établissements publics partenariaux (la Metropolitan Transport Authority New York, le Consortium régional de transport de Madrid).

Dans plusieurs métropoles, des coopérations entre acteurs publics et acteurs privés existent particulièrement dans le champ de l'attractivité économique internationale sous forme d'instances ad hoc : le Conseil économique et social de la Communauté autonome de Madrid, le Progetto Roma, la London Development Agency, la New York Public Benefit Corporation, etc.

Enfin, l'Etat est partout un partenaire incontournable quel que soit le degré de décentralisation du pays. Il existe à Londres un Government office for London, à New York une Empire state development corporation, etc.… Le plus souvent, l'Etat participe aussi aux structures de coopération publique, notamment pour les transports. Enfin, il édicte les lois et les règlements et représente systématiquement un acteur financier majeur.

3. Trois grandes options dessinant des futurs contrastés de la métropole

Différentes propositions d'évolutions institutionnelles du cœur d'agglomération plus ou moins abouties, ont été proposées (près d'une dizaine, au total). En se plaçant dans une logique prospective, ces propositions peuvent être regroupées en trois familles qui conduisent, au-delà de la forme institutionnelle préconisée, à trois modes différents d'organisation du cœur de l'agglomération et de la métropole dans son ensemble. Comme l'a posé un des experts, il s'agit de décider quelle forme prendra à terme le polycentrisme

francilien[4]. L'analyse qui est faite ici, permet de bien comprendre les effets et les limites de ces options, et leur impact sur l'échelle régionale. Elle a nourri l'alternative proposée en troisième partie et les 10 propositions qui en découlent.

a) La fusion du cœur : un processus conduisant à terme à une métropole structurée en cinq départements

Certaines propositions conduisent à privilégier le regroupement de Paris et ses trois départements limitrophes en une seule et même structure, les quatre autres départements conservant leurs limites actuelles. Dans cette perspective les quatre départements de première couronne et les intercommunalités existantes disparaîtraient donc au profit de la nouvelle entité.

Cette organisation s'appuie soit sur une nouvelle collectivité locale d'échelle départementale, soit sur une nouvelle structure intercommunale, type communauté urbaine à l'échelle de la première couronne. Les implications, notamment en terme de compétences, sont peu ou prou les mêmes : attractivité économique, déplacements, logement, foncier et urbanisme, la question d'une unification des politiques de sécurité publique ayant également été posée. A défaut d'être appuyé sur un périmètre « pertinent », le périmètre administratif de cette organisation a l'avantage d'être aisé à fixer puisqu'il est calqué sur les limites actuelles entre les départements de petite couronne et ceux de grande couronne ; il constitue une sorte de modernisation de l'ancien département de la Seine.

Pour ce cœur alors unifié, une telle recomposition ouvre une perspective de cohérence territoriale et de mutualisation des ressources au profit d'un développement solidaire et une réduction des inégalités. Mais cette recomposition serait nécessairement longue car elle devrait faire table rase des coopérations locales actuellement émergentes et construire un nouvel équilibre des pouvoirs, comme le montrent les processus encore inachevés des grandes communautés urbaines de province pourtant créées il y a plusieurs décennies.

Un tel changement conduit par ailleurs à créer, à terme, une région urbaine structurée autour de cinq pôles d'échelle départementale d'envergure toutefois différente, le cœur de périmètre beaucoup plus restreint concentrant une part déterminante des fonctionnalités métropolitaines. La contrepartie d'un système plus lisible, à la fois localement et à l'échelle internationale, serait le risque d'une relégation de certains territoires au-delà du cœur, l'accentuation des écarts de richesses entre le cœur et la couronne et de possible dysfonctionnements dans la gestion des flux au sein de la métropole (migrations alternantes, systèmes productifs, logistique urbaine, etc.).

Dans ce scénario, il reviendrait à l'échelon régional de coordonner les politiques des cinq départements et d'assurer des missions stratégiques de cohésion territoriale, de planification et de mise en œuvre de grands aménagements ou de grandes infrastructures régionales.

b) L'agglomération parisienne unifiée par les grands réseaux techniques

Certaines propositions, plus axées sur la fonctionnalité technique de l'agglomération et moins sur sa lisibilité externe, privilégient le regroupement et, le cas échéant, l'extension des grands syndicats techniques à l'échelle du périmètre de l'agglomération. Une première option consisterait à renforcer leur efficacité et harmoniser leurs périmètres, une autre plus radicale à les fusionner au sein d'une même structure.
Il s'agit d'un processus d'intégration de Paris et de la zone dense, et à terme de la totalité de l'agglomération parisienne (au sens INSEE, soit près de 400 communes). L'organisation inclurait donc à terme les anciennes villes nouvelles et certaines villes historiques (Mantes, par exemple). Ce processus se calque sur la réalité fonctionnelle urbaine de l'agglomération parisienne, en plusieurs étapes : d'abord les problématiques propres à la zone la plus dense (foncier, logement, circulation…), puis celles du cœur d'agglomération (déplacements, pôles d'emploi, déséquilibres territoriaux…), enfin celles de l'agglomération parisienne dans son

[4] Jean-Marc Offner

ensemble (polycentrisme, grandes infrastructures, grands équipements…). Il exclut les territoires ruraux de la région.
La forme juridique de cette organisation a fait l'objet de différentes hypothèses : une entente, un syndicat intercommunal, un syndicat mixte, un nouveau type de communauté d'agglomération, etc. Plusieurs compétences ont été avancées pour cette nouvelle structure : urbanisme réglementaire et opérationnel, aménagement, logement et foncier, déplacements, développement économique, environnement. La responsabilité des compétences techniques (assainissement, eau, déchets, etc.) est, en effet, centrale dans ce dispositif. Ce processus d'unification de l'agglomération parisienne implique une sorte de « méta-structure institutionnelle », à mettre en regard des compétences et des limites des intercommunalités, des départements de petite et de grande couronne, des grands syndicats techniques, voire de la Région et ses organismes associés. Au terme du processus, la structure regroupe près de 400 communes.

On peut en attendre une optimisation de la gestion technique non seulement du cœur mais de l'agglomération dans son ensemble. Les modalités de son pilotage, de son fonctionnement, de sa relation au niveau local et au citoyen restent à préciser mais en toute hypothèse le déficit de démocratie constituerait, avec la faisabilité d'un tel ensemble, son risque principal. Par ailleurs, la mutualisation financière interne exigerait en contre partie de définir un système de péréquation avec les territoires ruraux.

Dans un tel processus également long, l'action régionale tendrait à se recentrer sur les politiques de rayonnement : coopérations interrégionales et développement international.

c) Le polycentrisme intercommunal francilien

Cette organisation repose sur le développement des intercommunalités comme échelon de gouvernement local. Elle s'appuie sur la nouvelle dynamique du regroupement intercommunal engagée en Ile-de-France, notamment dans son cœur d'agglomération. Elle implique de corriger les conditions actuelles de ces regroupements en créant de nouvelles intercommunalités ou en fusionnant les communautés actuelles pour leur donner une taille critique à l'échelle de bassins de vie, soit des ensembles de 200 000 à 300 000 habitants.

Au cœur de l'agglomération, ces regroupements peuvent se faire soit autour de Paris soit autour d'un « petit » Grand Paris élargi à certaines communes limitrophes.

Comme les autres scenarii, le processus envisagé est nécessairement lent car progressif mais s'appuie sur les initiatives à l'œuvre (regroupements intercommunaux et dispositifs de coopération interterritoriaux aujourd'hui en construction). A terme il s'agit de couvrir par de grandes communautés l'ensemble du cœur d'agglomération, éventuellement au-delà, afin de donner à l'ensemble une véritable cohérence fonctionnelle urbaine. Ainsi, la forme institutionnelle coïncide peu ou prou avec l'aménagement polycentrique construit en Ile de France depuis plusieurs décennies et ayant donné corps aux grands bassins de vie qui organisent la vie des Franciliens.

Dans une telle perspective, la mutualisation des ressources renforcée localement par l'émergence de l'intercommunalité ne supprimerait pas le besoin d'un système de péréquation d'envergure régionale entre territoires. Par ailleurs, il resterait nécessaire d'assurer à une échelle plus vaste la cohérence de la programmation et de la mise en œuvre des grands projets métropolitains (infrastructures, équipements…).
Dans ce scénario, l'action régionale serait amenée à intervenir plus fortement dans les politiques d'agglomération (aménagement opérationnel, logement, déplacements, développement économique) selon un partage des fonctions entre intercommunalités, conseils généraux et Région à définir.

Ces trois processus présentent ainsi des options contrastées. Chacun provoque des « effets en chaîne » sur l'organisation institutionnelle en Ile-de-France, y compris sur l'institution régionale. Aucun, tel quel, ne s'impose pour répondre à la fois aux besoins d'organisation locale du cœur, à l'amélioration de la cohérence fonctionnelle de la métropole, à ses enjeux de lisibilité et aux impérieux besoins de péréquation et de mutualisation.

II. RELEVER LES DEFIS D'UNE METROPOLE MONDIALE DURABLE

Les différentes options institutionnelles soulèvent toutes des interrogations. Elles font ressortir le besoin d'identifier clairement ce qui, dans les défis, exigerait des changements d'organisation à l'échelle du cœur mais aussi comme on l'a vu en étroite liaison avec l'ensemble de la région.
Ainsi, concernant l'équité entre collectivités il faudra veiller à ne pas promouvoir une solution qui tout en améliorant la situation dans une partie de la région l'aggraverait sensiblement ailleurs. D'autre part, certains problèmes qui se posent dans le cœur de l'agglomération, comme les déplacements ou la gestion des ressources naturelles, ne peuvent se résoudre localement et ne trouvent de réponse pertinente qu'à une échelle plus vaste. Enfin, les débats ont également souligné que la réduction des inégalités devait être appréhendée comme une condition nécessaire au rayonnement et à l'attractivité de la métropole.

1. Répondre à l'urgence de la réduction les inégalités sociales et spatiales

a) Des disparités de ressources et des ségrégations spatiales qui s'accentuent[5]

Les poches de très grande pauvreté, à l'échelle des quartiers, constituent un défi fondamental à l'échelle du cœur d'agglomération, avec notamment le grand nombre de quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) ou en zone franche urbaine (ZFU) en Seine-Saint-Denis. Depuis le début des années 1980, les inégalités infrarégionales et intercommunales s'accroissent : les écarts au revenu moyen régional se sont creusés au profit de l'ouest de la région, au détriment des territoires du nord, de l'est, et du sud-est du cœur d'agglomération, mais aussi des franges rurales de la Seine-et-Marne et de la Seine Aval.

Essentiellement imputable à l'inégale répartition des bases d'imposition, les inégalités de ressources, et donc de dépenses, entre les communes franciliennes sont très marquées[6] et ont tendance à évoluer à la hausse.
L'implantation des activités, le regroupement d'entreprises sur certains territoires, explique 90% de ces disparités au travers de la localisation des bases d'imposition à la taxe professionnelle ou à la taxe foncière bâtie.
A cela s'ajoutent les ressources fiscales apportées par les droits de mutation à titre onéreux. Liée au marché immobilier et à ses récentes évolutions, cette taxe accentue les inégalités de ressources entre Paris et les Hauts-de-Seine d'un côté, et le reste du cœur de l'agglomération[7].

Toutefois, à l'échelle régionale, l'analyse des disparités fiscales fait ressortir un cœur d'agglomération très favorisé, pris globalement compte tenu de la concentration des activités. Ces disparités territoriales sont d'autant plus significatives que les ressources par habitant, après perception des dotations de l'Etat, sont pratiquement deux fois plus élevées dans le cœur d'agglomération que dans les agglomérations de l'espace rural.

Ces écarts de ressources fiscales se doublent souvent de disparités de revenu des habitants. Le revenu des habitants est en moyenne deux fois plus élevé dans les dix communes franciliennes de plus de 10 000 habitants disposant du potentiel financier[8] le plus important. La richesse des communes tend à progresser avec la richesse des habitants, ce qui en Ile-de-France accroît schématiquement les disparités est-ouest.

[5] Sur ces questions, voir en annexe Jean-Pierre CHAUVEL
[6] Les écarts de potentiel fiscal par habitant vont de 1 à 50 (de 277€/hab. à 14 4 77€/hab. Pour les seules communes de plus de 10 000 habitants l'écart va encore de 368 € à 4 336 € soit de 1 à 12.
[7] les départements de Paris et des Hauts-de-Seine perçoivent un produit par habitant supérieur de prés de 70% à la moyenne régionale. A Paris, cette ressource représente 41,1 % du total des recettes de fonctionnement, contre 11,3 % en Seine-Saint-DenisSource : DGCL-Comptes administratifs 2006.
[8] Le potentiel financier prend en considération les impôts locaux et les dotations. Le potentiel fiscal ne prend en considération que les impôts locaux.

De plus, les communes défavorisées étant confrontées à la nécessité de fournir les services collectifs nécessaires à leur population, sont amenées à pratiquer des taux d'imposition relativement importants.
S'agissant des communes, la peine est en réalité triple puisque avec des revenus plus faibles, et une imposition plus élevée, les populations concernées bénéficient de moins de services collectifs.

b) Une péréquation insuffisante et fragile

En Ile-de-France, coexistent des mécanismes de péréquation nationaux, notamment la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et un outil de péréquation spécifique : le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF).

La DSU tend à progresser régulièrement depuis 2000, et plus fortement encore depuis 2005 (+ 35% pour l'Ile-de-France). La concentration de quartiers en politique de la ville explique la part spécifique prise par l'Ile de France dans le montant de cette dotation d'Etat.

En revanche, le FSRIF, seul véritable outil de péréquation puisqu'il prélève des ressources aux communes les plus riches pour les redistribuer vers les communes les plus pauvres, connaît une évolution erratique. Basé sur la taxe professionnelle communale, le FSRIF est fragilisé par la faculté qu'ont les communes de s'y soustraire à partir du moment où elles se regroupent en intercommunalité à taxe professionnelle communautaire. Les mécanismes correctifs n'ont pas permis de réalimenter suffisamment le fonds. Il a ainsi fortement baissé en 2004. Si son fonctionnement garde toute sa pertinence, son approvisionnement est insuffisant.

Au final, la réduction du fossé des disparités entre le cœur d'agglomération et le reste du territoire régional est très faible. Si les dotations fonctionnent assez bien entre les communes les plus riches et les communes les plus pauvres, il n'en est pas de même pour des communes aux situations moins extrêmes, notamment dans les espaces ruraux. Malgré les effets redistributifs de ces dotations, les 10 communes les plus pauvres affichent un niveau de dépense par habitant inférieur de 40% à la moyenne.

La solidarité fiscale au sein des communautés à fiscalité propre reste par ailleurs imparfaite et inachevée. La mutualisation des politiques publiques constitue un instrument de solidarité entre les communes membres, mais seul le surcroît de taxe professionnelle apparaissant après la création de l'intercommunalité est partagé et la solidarité ne peut se faire que sur le long terme. Les périmètres ne permettent pas non plus une péréquation efficace, les communautés regroupant le plus souvent des communes proches en termes de ressources.

2. Accroître le rayonnement et l'attractivité de l'Ile-de-France

Le débat sur la place internationale de l'Ile de France est parfois ramené à l'absence d'un « Grand Paris ». On peut aussi considérer que le rang de « Paris Ile-de-France » se joue dans une vision plus globale de la métropole

a) Paris et l'Ile-de-France, une « ville mondiale »

Au regard des critères choisis par les experts pour caractériser les « villes mondiales », l'Ile-de-France en a assurément toutes les qualités, d'autant qu'elle bénéficie de la « marque » internationalement connue qu'est Paris.

- Elle accueille un des plus grands bassins européens de population, fort de 11,5 millions d'habitants.
- Paris est la capitale politique et économique de la France ainsi que la deuxième métropole mondiale pour l'accueil de sièges d'organisations internationales (OCDE, UNESCO…).

- La Bourse de Paris est une des principales places européennes, l'Ile-de-France est le deuxième pôle d'implantation des 500 plus grandes entreprises du monde après Tokyo et occupe le premier rang mondial en termes de congrès et de salons.
- Les grands établissements scientifiques et patrimoniaux mais également des événements culturels ou sportifs incarnent la culture française de par le monde.
- Roissy est le deuxième aéroport européen et le réseau de transports en commun parisien est l'un des plus performants.

Parfois surclassée par certaines concurrentes, comme Tokyo, Londres ou New York dans les classements faisant une large part aux critères financiers, la métropole francilienne reprend l'avantage compte tenu de la qualité de vie, considérée comme la deuxième meilleure dans le monde[9], l'intensité de sa vie sociale et culturelle, le niveau de formation de sa population, la performance de son réseau d'infrastructures ou de ses services publics.
En revanche, l'Ile-de-France n'est pas exempte des tensions sociales et urbaines, difficultés que connaissent en réalité la plupart des grandes villes mondiales.

b) Conforter l'attractivité internationale de Paris - Ile-de-France

Il est nécessaire, dans le monde du XXI^{ième} siècle, de renforcer à l'échelle de la métropole les capacités d'innovation, de recherche et développement.

L'Ile-de-France se place, avec Londres, au premier rang européen en matière de recherche et de dépôt de brevet, en s'appuyant notamment sur les secteurs de pointe. Mais la lisibilité de son système d'enseignement supérieur et de recherche, longtemps marqué par une forte césure entre Paris intra-muros et les autres sites, s'avère aujourd'hui incertaine. Emergents, les réseaux doivent être développés et mis en cohérence : Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS), mais aussi les domaines d'intérêt majeur (DIM) de type «clusters». Autant de dispositifs propres à favoriser des complémentarités, qui doivent s'ancrer dans les territoires et leur donner une visibilité internationale.

Le rayonnement n'est pas qu'économique, il est aussi social et environnemental. L'état du monde du XXI^{ième} siècle sera profondément modifié par les bouleversements écologiques et les mutations liées aux changements climatiques. Là réside un des gages de la solidité d'une activité économique diversifiée, s'appuyant sur l'ensemble de ses atouts, sans oublier l'agriculture, et encourageant le renforcement des liens entre industrie, recherche et développement.
Initié à partir des objectifs européens de Lisbonne et de Göteborg et du protocole de Kyoto, un tournant est à prendre : il s'agit dès à présent de mettre en œuvre l'après Kyoto. Pour devenir la première « éco-région » d'Europe, en atteignant l'objectif «facteur 4» (division par quatre des gaz à effet de serre dans les pays industrialisés) avant 2030, l'Ile de France doit mener à bien son projet métropolitain d'organisation spatiale et urbaine. Il s'agit de réinventer une nouvelle qualité de vie gage d'externalités positives également décisives pour notre rayonnement. Et cette exigence primordiale concerne particulièrement le cœur d'agglomération compte tenu de ses fortes densités.

Il est enfin indispensable que la promotion internationale de la métropole[10], aujourd'hui insuffisante par rapport aux autres capitales, soit maximisée et fasse l'objet d'une coopération entre tous les acteurs. La marque « Paris », la seule reconnue dans la compétition internationale, doit être davantage valorisée, et appliquée à l'ensemble des territoires franciliens.

[9] Indice de développement humain, ONU
[10] Sur ces questions, voir en annexe Pierre VELTZ

3. Améliorer l'efficacité des politiques de déplacements, du logement et du développement économique

Les réflexions relatives à l'évolution du cœur d'agglomération au sein de l'Ile-de-France concernent essentiellement trois politiques publiques structurantes du développement métropolitain. Pour chacune d'entre-elles, la complexité urbaine du cœur d'agglomération leur confère certaines particularités. Il apparaît que les réponses doivent aussi être organisées à l'échelle plus large, pour pouvoir être mise en œuvre efficacement à l'échelon local.

a) Le renforcement de la coordination régionale des transports pour une meilleure cohérence des politiques franciliennes de déplacements

L'Ile-de-France dispose de l'un des meilleurs systèmes de transports collectifs au monde.

Cependant, le réseau reste déficient pour les liaisons de banlieue à banlieue qui comptent pour 70% des déplacements. Ce constat s'impose même si la majorité des déplacements de banlieue reste cantonnée à l'intérieur d'un même bassin de vie autour de centres secondaires ou d'une même commune.
Par ailleurs, la mobilité reste très différenciée selon les territoires et les contextes urbains. A Paris, l'automobile est très minoritaire grâce à l'offre de transports collectifs particulièrement performante et aux fortes densités urbaines, alors que dans certains territoires du cœur le maillage reste déficitaire et qu'en secteur périurbain, les transports collectifs souffrent de plus faibles densités et de polarités peu marquées.
A terme, les différents projets inscrits au SDRIF, tangentielles et rocade Arc Express ainsi que les multiples projets de TCSP, et la résorption des points noirs routiers, amélioreront considérablement la situation.

En matière de transport collectif, les avantages d'une autorité organisatrice unique d'échelle régionale sont manifestes. Tous les experts s'accordent à dire que la décentralisation du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) a constitué une avancée majeure pour la mise en œuvre de la politique des transports en commun et constitue un avantage comparatif décisif par rapport à d'autres métropoles internationales. Certaines régions françaises ont relevé l'intérêt qu'elles auraient à bénéficier d'une structure du même ordre, tant pour des questions d'infrastructures que de tarification.

Outil novateur, le STIF est de création récente. Son fonctionnement et ses capacités d'intervention doivent être menés à maturité. La bonne articulation entre l'échelle régionale et l'échelle locale reste un enjeu partagé : les questions d'une meilleure représentativité des intercommunalités au sein du STIF et du partenariat à créer avec elles dans la mise en œuvre des politiques de déplacements sont posées.

En ce qui concerne les déplacements au sens large, le paysage institutionnel est plus complexe qu'il n'y paraît. L'Etat reste un acteur majeur en tant que maître d'ouvrage du réseau routier national. Il doit aussi rester un acteur majeur en tant que partenaire financier de la politique des transports en commun. Les départements ont également la maîtrise d'ouvrage de leurs routes. Les opérateurs de transports publics (SNCF et RATP) et privés sont des acteurs prépondérants. Enfin les communes disposent de compétences au cœur de l'articulation entre urbanisme et transports). Le cas de Paris reste très spécifique, et à certains égards anachronique, par le rôle du Préfet de Police sur ces questions.

Enfin, le STIF est depuis 2004 en charge de la révision et de la mise en place du Plan de déplacements urbains de la région Ile-de-France. Contrairement aux agglomérations de province, mais également des métropoles comme Londres qui ont la maîtrise totale ou partielle de leur voirie, sa compétence opérationnelle reste aujourd'hui limitée à la gestion des transports en commun et ne comprend pas l'ensemble des thématiques touchant à la mobilité des biens et des personnes (déplacements automobiles, liaisons douces, fret…), ce qui révèle une certaine incohérence. Cette organisation ne permet pas une articulation efficace des enjeux de transports collectifs et de déplacement au sens large : la circulation,

le stationnement, les péages, l'information voyageurs, l'aménagement des infrastructures et des axes, et le lien avec les projets d'urbanisme.

b) Le nécessaire partenariat de tous pour résoudre la crise du logement[11]

Depuis plus de quinze ans, les volumes annuels de construction sont nettement inférieurs aux besoins. Le niveau de construction neuve en Ile-de-France a rejoint celui le plus bas du début des années soixante et la construction dans le cœur de l'agglomération augmente moins vite que dans le reste de la région, générant toujours plus d'étalement urbain.

L'envolée des prix de l'immobilier et des loyers se poursuit en Ile-de-France, les prix au m² progressant deux fois plus rapidement que le revenu des ménages, et cette dynamique du marché immobilier transcende les limites du cœur d'agglomération

Alors que les demandes de logement social ne cessent d'augmenter, l'application des critères du droit au logement opposable rend la situation encore plus problématique, particulièrement dans les territoires accueillant le plus de logements sociaux.

Le respect par les communes de l'obligation de produire 20% de logements sociaux, prévue par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, reste une urgence, dans les communes concernées du cœur d'agglomération mais aussi au-delà. Le projet régional porté par le schéma directeur vise un objectif de 30% de logements sociaux en 2030.

Enfin, l'urbanisme opérationnel est en panne: dans le cœur d'agglomération, les importantes emprises foncières ont été aménagées et il ne reste plus que quelques terrains dont la maîtrise coûte cher. Par ailleurs, l'appareil financier et juridique de l'urbanisme opérationnel s'est étiolé au cours de la dernière décennie, posant de réels problèmes de financement des logements.

Au final, cela fait consensus, le besoin de construction est de 60 000 logements par an, dont 30 000 logements en cœur d'agglomération, là où l'accessibilité est la plus grande. Au rythme actuel de construction, il en manquera 500 000 en 2030.

Les lois successives, depuis une dizaine d'années, ont entraîné une grande confusion des responsabilités entre les différents acteurs du logement et du foncier, ce qui joue sans conteste un rôle dans la crise de production et révèle un besoin pressant de coordination entre acteurs privés et publics.

D'abord l'Etat, qui fixe les règles, détient un rôle de contrôle, mène des actions territorialisées et intervient financièrement et les communes, qui, in fine, régulent l'offre foncière et accordent les permis de construire. Puis les intercommunalités, qui planifient l'offre de logements et peuvent distribuer les aides à la pierre ; les départements, qui sont un acteur majeur du logement d'urgence ; la Région, qui territorialise les objectifs, mobilise le foncier (par son établissement foncier) et intervient financièrement ; l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, qui intervient dans les quartiers de la politique de la ville. Et évidemment les opérateurs HLM publics et, les promoteurs, les sociétés d'économie mixte, les collecteurs du « 1% logement »…
Sur le seul champ du foncier, la Région ne peut que regretter l'éparpillement des responsabilités entre un établissement public foncier régional et trois établissements départementaux, symptomatique d'un manque de lisibilité, de coordination et de pilotage.

Concernant la mise en œuvre, les communes sont souvent trop proches du terrain et entravées par l'expression des protectionnismes locaux qui font obstacle aux nouveaux projets d'aménagement ; à l'inverse, l'Etat est désormais trop lointain pour construire ces objectifs métropolitains qui sont aujourd'hui débattus et exprimés dans le cadre du SDRIF. Enfin, pour nombre d'intercommunalités, la compétence logement n'est pas encore une priorité.

[11] Sur cette question, voir en annexe Jean-Claude DRIANT et Gérard LACOSTE

Ainsi, la réponse au défi de la production de logements ne peut être apportée dans la situation institutionnelle actuelle.

c) Valoriser la diversité et l'innovation économiques franciliennes

Avec 29 % de la richesse nationale produite, pour 20 % de la population, la région Ile-de-France est le moteur économique de la France. Son dynamisme s'appuie à la fois sur sa fonction de porte d'entrée internationale, le poids des grands groupes nationaux, la diversité de son tissu productif ses ressources spécifiques en matière d'innovation mais aussi son « marché intérieur » porté par la plus grande concentration européenne de population. Comme l'a rappelé un expert, la métropole francilienne est économiquement une ville « semi-globale »[12] .

Fortement marquée par le ralentissement de la décennie 1990-2001, l'Ile-de-France a également connu des évolutions territoriales très contrastées. Inférieur à la moyenne nationale, le taux de chômage francilien varie néanmoins du simple au double entre les Yvelines et la Seine-Saint-Denis, avec de très forts taux dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Longtemps concentrée à Paris et dans la partie occidentale du cœur de l'agglomération[13], la géographie de l'emploi a connu un double mouvement de desserrement et de repolarisation sous l'effet de l'urbanisation (économie résidentielle) mais également du développement de nouveaux pôles économiques (anciennes villes nouvelles, plateau de Saclay, pôle de Roissy).

La situation économique connaît désormais une amélioration notable depuis 2004. Il s'agit de conforter ces résultats et de fixer des objectifs de développement économique et d'emploi ambitieux : le projet régional vise la création de 28 000 emplois par an jusqu'en 2030, avec un net effort de rattrapage à court terme (40 000 emplois par an pendant les 5 premières années).

L'élévation du niveau de qualification, l'investissement massif dans la recherche et développement et l'innovation, l'appui à la création et au développement des entreprises, une meilleure adéquation entre la demande et l'offre de travail sont autant d'enjeux pour ce faire.

Dans le champ des politiques économiques, une meilleure coopération entre les différents niveaux d'intervention est nécessaire, en lien avec les milieux économiques, les partenaires sociaux, les acteurs de l'enseignement et de la recherche. Globalement, l'amélioration du système de déplacements et des conditions de logement au sein de l'ensemble de la métropole constitue un facteur décisif y compris en termes d'attractivité internationale.

Plus précisément, à l'échelle du cœur d'agglomération, il s'agit de préserver les capacités productives diversifiées et de valoriser la structuration de pôles d'emplois, notamment à l'est, complémentaires du système parisien. Permettant un rapprochement domicile-travail et donc une maîtrise des mobilités, cette structuration vise aussi à faciliter les nouvelles conditions du développement, liée à la société de l'information, à la recherche et au transfert technologique.
Les liens et réseaux avec les autres pôles du système métropolitain (système logistique, plates formes aéroportuaires, pôles scientifiques des villes nouvelles et du plateau de Saclay) sont également cruciaux.

[12] Pierre Veltz
[13] si 47 % des emplois sont encore situés dans deux départements (Paris et les Hauts-de-Seine), ce chiffre est en diminution par rapport à 1982 (54%).

III. LA « METROPOLE PARIS-ÎLE-DE-FRANCE » DEMAIN :

10 PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE COHERENCE METROPOLITAINE

Au terme de dix séances d'auditions de personnalités politiques et d'experts[14], les enseignements sur les défis posés à la métropole francilienne et l'analyse des schémas d'organisation esquissés permettent de dégager plusieurs enseignements majeurs.

- Un examen lucide de la pluralité des questions posées fait apparaître toute leur complexité et l'illusion que constituerait la quête d'une solution institutionnelle unique, réponse quasi miraculeuse à la diversité des problèmes à résoudre. Car ces questions lancinantes qui nous sont posées traduisent également des exigences parfois contradictoires. Les choix d'organisation doivent combiner rayonnement économique et durabilité du développement ; cohérence globale des décisions et démocratie locale en tenant compte des réalités de terrain ; efficacité de l'action publique et équité…

- Il montre ainsi la nécessité d'articuler ces réponses à diverses échelles, combinant une réflexion stratégique et une régulation conçues à l'échelle régionale ou métropolitaine à une mise en œuvre locale s'appuyant sur des collectivités dotées de moyens renforcés et atteignant une taille suffisante pour se doter des ressources humaines et des outils nécessaires.

- Il fait apparaître enfin que les questions soulevées appellent, tantôt des initiatives dont on peut attendre des effets visibles rapidement, assurant une lisibilité à la démarche collective entreprise, tantôt des actions dont les bénéfices tangibles ne se feront jour que progressivement. Ainsi, une politique symbolisant par quelques grands projets le dynamisme de la région capitale n'aurait guère de sens si elle ne s'accompagnait d'une action tenace pour réduire les disparités sociales et fiscales entre territoires.

C'est pourquoi, sur tous ces sujets, il importe de rechercher une complémentarité entre la recherche d'une meilleure cohérence de l'action publique et l'inscription des réformes à entreprendre dans un processus s'appuyant sur la dynamique collective dont les collectivités franciliennes ont apporté la démonstration ces dernières années.

En effet, même s'ils renvoient spontanément à l'action de telle ou telle collectivité, chef de file désigné de la politique correspondante, les principaux défis qu'il nous faut relever concernent l'ensemble des collectivités franciliennes. Les réponses pertinentes en matière de développement économique, de transport, de logement ou d'équilibre entre territoires, ne peuvent venir que de l'action combinée des collectivités opérant aux diverses échelles. Et l'échec d'un de ces échelons signerait immanquablement l'échec de tous.

La commission formule donc 10 propositions, afin d'assurer :

- La coopération entre collectivités pour faire émerger un projet ambitieux pour le cœur d'agglomération et l'ensemble des territoires franciliens (volet 1);

- Les réformes permettant de mettre en œuvre ce projet et décupler les potentialités de la métropole régionale (volet 2)

- Les efforts de modernisation à entreprendre pour sortir de l'archaïsme financier et fiscal qui entrave nos capacités de développement (volet 3)

Ce processus, doit mettre à profit la dynamique amorcée ces dernières années et se dessiner d'autant plus rapidement que, pour répondre à certains défis, le temps de réponse peut être long.

[14] Voir compte-rendu synthétique en annexe

Volet 1 - Structurer le dispositif de coopération dans le cœur de l'agglomération :

Par sa forte densité urbaine, la pluralité de ses quartiers attractifs concentrant emplois et grands équipements, le cœur de la métropole se distingue du reste de l'agglomération francilienne et les mutations qui l'affectent rejaillissent sur l'ensemble de l'agglomération et de la région.
Les caractéristiques de ce cœur, sa compacité et sa taille incitent à imaginer une approche urbaine originale, à construire un projet apte à répondre aux enjeux que revêt ce territoire pour la région francilienne dans son ensemble.

Pour ce faire la commission formule trois propositions :

- Etablir une « Charte de développement pour le cœur de l'agglomération » ;
- S'appuyer sur la Conférence métropolitaine pour réaliser celle-ci ;
- Créer et renforcer les intercommunalités, nécessaires à sa mise en oeuvre.

Proposition 1 : Etablir la « Charte de développement du cœur de l'agglomération»

Dans le cœur d'agglomération, la définition d'un projet urbain spécifique, déclinant les orientations de l'aménagement et de la planification régionale, prend tout son sens sur ce territoire où se concentrent des enjeux majeurs pour l'ensemble de la région.

Compte tenu de l'imbrication des bassins d'habitat et d'emploi, des aires de chalandise des commerces et des équipements, une mise en cohérence et une harmonisation des politiques urbaines locales sont nécessaires. Dans le cœur dense, l'échelle communale mais aussi parfois intercommunale ne permet pas d'éviter les effets de frontière et les retombés des actions engagées à proximité, ni toujours de maîtriser les impacts externes de leurs initiatives.

Comment dynamiser la construction de ces projets de territoires, en assurer la cohérence et en faire un véritable projet collectif lisible pour les citoyens, les acteurs économiques, et l'ensemble des personnes intéressées par l'avenir de ces territoires ?

La commission propose l'élaboration par la Conférence métropolitaine d'une **« Charte de développement du cœur de l'agglomération »** qui fixerait les ambitions et les règles partagées de bonne conduite de l'aménagement et du développement de ce vaste territoire et concrétiserait les orientations du SDRIF et servirait de base à l'élaboration des SCOT. Un tel document, sans être juridiquement opposable aux tiers au sens d'un document d'urbanisme, constituerait un engagement moral de ses signataires, aboutissement d'une solide concertation.

Respectueux des compétences respectives de tous ses partenaires et du rôle des communes et intercommunalités, une telle Charte devrait se concentrer sur les problématiques qui ne peuvent pas se traiter à l'échelle locale, communale ou intercommunale.

Il conviendrait donc de définir les objectifs détaillés, communs au cœur d'agglomération, en matière de logement et de politique de la ville, de développement économique, de déplacement et d'environnement. Un processus structuré de concertation et d'élaboration de la Charte permettra d'impliquer tous les décideurs régionaux et locaux et de parvenir à un document partagé exprimant la convergence de leurs stratégies.

Sur la base de cette Charte, pourrait-être établi un **plan d'action** à moyen terme qui permettrait de concrétiser les stratégies envisagées et de rendre opératoire et productive

cette démarche. Il permettrait de mobiliser en amont les moyens d'ingénierie nécessaires pour alimenter à bon escient les contractualisations multiples permettant la mise en œuvre de ces actions, le Contrat de projet Etat-Région et les contrats particuliers Région-départements notamment, mais aussi les contrats territoriaux scellant le partenariat entre la Région et les intercommunalités.

Pilotée par la Conférence métropolitaine, cette démarche sera d'autant plus efficace que le poids des intercommunalités s'accroîtra (voir proposition 3).

Proposition 2 : La Conférence métropolitaine, structure de pilotage pour l'aménagement et la coopération locale

Compte tenu des enjeux particuliers de coopération locale au cœur de l'agglomération, le besoin d'un lieu permanent d'information, d'échange et de concertation, entre les communes, les intercommunalités, les départements et la Région s'est confirmé au fur et à mesure des réunions informelles de la Conférence métropolitaine. Pour aller plus loin, afin de pouvoir confronter les projets d'aménagement, évaluer leurs conséquences mutuelles et rechercher les consensus et les arbitrages nécessaires, une formalisation de cette Conférence est proposée..

Différentes options sont envisageables :

- les statuts d'une association loi 1901 offrent une première piste. Cette voie est sans doute celle qui permet d'engager le plus rapidement la démarche, en fonctionnant grâce aux contributions en nature ou en cotisation de ses membres. Ce statut associatif ouvrirait également la possibilité d'être représentée dans les grands syndicats techniques urbains ;

- la constitution d'un Syndicat mixte d'étude et de programmation (SMEP), syndicat mixte ouvert comme il en a été créé un pour l'élaboration du SCOT de l'agglomération lyonnaise mais également dans de nombreuses autres agglomérations.[15], constituerait une piste plus intégrée, notamment pour contribuer à une plus forte cohérence en matière d'habitat et d'urbanisme opérationnel. Fonctionnant avec les contributions des membres, déterminées selon une clé établie lors de la création du SMEP, l'alimentation de son budget pourrait aussi s'appuyer sur la base des taxes liées à son domaine de compétence, l'aménagement (TLE, PLD…) ;

- Concernant les moyens techniques à mobiliser, l'existence de deux agences d'urbanisme, l'IAURIF et l'APUR,[16] très investies dans les réflexions sur l'aménagement francilien offre également une opportunité précieuse. Ces deux organismes dont l'expertise est reconnue disposent de nombreuses données et outils nécessaires à la conduite de cet exercice. Ils pourraient être mobilisés de concert, selon des modalités à définir (à l'instar de leur mobilisation de concert en 1990 lors de l'élaboration du Livre Blanc préalable à la révision du SDRIF de 1994).

[15] Cette formule a déjà été utilisée avec succès par plusieurs territoires regroupant communes, intercommunalités, département et Région en Île-de-France.
[16] Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France et Atelier parisien d'urbanisme.

Proposition 3 : Des intercommunalités renforcées porteuses d'un nouveau dynamisme

Le renforcement du processus intercommunal au cœur de l'agglomération est l'un des meilleurs leviers pour concrétiser des projets d'aménagement ambitieux. Primordial dans cette zone de très fortes densités, selon des formes peut-être spécifiques, cette dynamique serait en cohérence avec le renforcement des intercommunalités autour de bassins de vie à l'œuvre à l'échelle de l'ensemble de la Région Ile-de-France.

- **Promouvoir des intercommunalités plus fortes et mieux structurées**

C'est à proximité de Paris, sans préjuger a priori d'une éventuelle association de cette commune à certaines communes limitrophes, qu'il apparaît le plus urgent d'inciter la création de nouvelles intercommunalités, de parachever les périmètres des communautés d'agglomération existantes et d'approfondir leurs compétences. L'étroitesse de certaines intercommunalités franciliennes, particulièrement flagrante au cœur d'agglomération gagnerait à un élargissement des périmètres afin que les EPCI soient capables de mobiliser des moyens humains, techniques et financiers significatifs et de corriger les disparités existantes sur le territoire communautaire. A terme, elles permettraient de structurer autour de Paris les 5 ou 6 pôles majeurs du développement.

Certains territoires de coopération correspondent d'ores et déjà à cet objectif territorial : Ainsi, Plaine-Commune compte plus de 300 000 habitants et l'ACTEP, certes sous forme associative, regroupe près de 700 000 habitants.

Cette dynamique peut prendre la forme d'un renforcement des communautés d'agglomération existantes ou de l'émergence de nouvelles structures empruntant cette forme. Elle peut également être le fruit d'une démarche associative et d'une intégration progressive, à l'instar de l'expérience engagée par la « Vallée scientifique de la Bièvre » ou d'autres territoires empruntant une démarche analogue.

- **Des intercommunalités aux compétences approfondies, véritables structures de mise en œuvre opérationnelle**

L'élargissement des périmètres doit s'accompagner d'un approfondissement des compétences de ces communautés.. Participant à la Conférence métropolitaine, elles en renforceraient l'efficacité opérationnelle, notamment pour la mise en œuvre d'une charte d'aménagement (voir proposition 3).

A minima, les intercommunalités élaboreront les différents documents stratégiques leur permettant d'organiser le territoire (SCOT, PLD, PLH, Agenda 21, schéma communautaire de commerce). La pratique montre que les EPCI élaborent rarement les PLU, compétence qui reste une prérogative des communes, même si la loi SRU permet qu'elle leur soit confiée.

Au-delà de ces documents de planification, ces intercommunalités pourront acquérir d'autres outils afin d'être ^pleinement impliquées dans la mise en œuvre des politiques de transport ou d'habitat (voir propositions 6 et 7).
Enfin, ces intercommunalités pourront contractualiser avec la Région et bénéficier ainsi d'un appui financier renforcé pour mettre en œuvre leurs projets d'aménagement et de développement s'ils participent aux objectifs de la politique régionale d'aménagement.

- **Des intercommunalités élargies qui maintiennent des liens avec le citoyen**

A l'échelle du cœur comme de l'ensemble de la région, pour que ce maillage intercommunal garde tout son sens, il devra reposer sur une véritable mise en réseau de

services de proximité. Pour cela il faut se garder de verser dans un gigantisme éloignant la décision du terrain et rendant la structure ingouvernable. Ces EPCI devront constituer des relais territoriaux efficaces entre les problématiques locales et les actions régionales et deviendront le véritable échelon de coordination. C'est pourquoi il est nécessaire de clarifier les compétences respectives des intercommunalités et des communes, ainsi que le propose le rapport Lambert.

Surtout, il faut veiller à conserver un lien étroit avec le citoyen et ses préoccupations en matière d'aménagement dans toutes ses composantes. De fait, les représentants intercommunaux désignés par les conseils municipaux sont rarement connus des citoyens. Les intercommunalités renforcées ne pourront être des chefs de file territoriaux légitimes que si la législation remédie à cette carence démocratique. La responsabilité élective étant un point essentiel de la démocratie, il est probable que le renforcement des intercommunalités pose à terme la question de l'élection au suffrage universel direct des présidents des EPCI.

Volet 2 - Décupler les potentialités de la métropole

Le rayonnement de la métropole régionale

La très grande diversité productive et sociale de la métropole parisienne constitue une richesse dont témoigne le foisonnement de projets et d'initiatives portées à l'échelle régionale, départementale ou locale ou encore selon des coopérations sans périmètre précisément défini. Utilisant généralement pour les projets relevant de la compétition internationale la « marque » mondialement connue qu'est Paris, elles s'appuient aussi fréquemment sur des identités plus locales. Ces projets ont un point commun : leur succès dépend du bon fonctionnement global de la métropole. Plus encore, il exige que la créativité collective soit mieux valorisée et permette d'anticiper constamment les mutations liées aux nouvelles conditions de l'innovation et du développement.

C'est pourquoi la commission formule deux propositions :

- La création d'une Plate-forme pour le développement de la métropole francilienne
- Un plan pour l'enseignement supérieur et la recherche

Proposition 4 : La création d'une Plate-forme pour le développement métropolitain

Il a été souligné à quel point, la coopération de tous les acteurs était nécessaire au renforcement du dynamisme de Paris, du cœur de l'agglomération et des pôles qui lui sont étroitement associés, une coalition de tous les acteurs est nécessaire. Elle permettra de mieux valoriser internationalement une région urbaine engagée dans une dynamique tournée vers la création, le développement humain et l'anticipation de la transition écologique. Présenter une offre « parisienne » cohérente constitue un enjeu majeur, comme l'ont montré l'élaboration du schéma régional de développement économique et la mise en place des pôles de compétitivité.

Cet engagement collectif exige de poursuivre la mise en réseau des différents acteurs chargés de la promotion et du développement international (agences des collectivités, organismes consulaires, associations diverses). Le Conseil régional a récemment fait évoluer les missions de l'Agence Régionale de Développement pour un meilleur rapprochement avec les acteurs territoriaux. C'est dans ce cadre que s'élabore actuellement le Plan d'actions attractivité (P2A).

Une telle mobilisation gagnerait à s'appuyer aussi sur une organisation modernisée des milieux économiques dont l'histoire, à l'instar des collectivités, comporte aussi des héritages qui ne sont pas toujours en adéquation avec la configuration métropolitaine contemporaine.

Mais, au-delà de l'enjeu de positionnement à l'international, se fait jour le besoin « interne » d'une association renouvelée entre les acteurs du développement : collectivités locales, milieux économiques mais également monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, créateurs, entrepreneurs et acteurs sociaux. A l'instar d'instances coopératives, non nécessairement très formalisées qu'ont pu constituer progressivement d'autres métropoles internationales, un dispositif expérimental pourrait être engagé afin de créer les conditions d'un dialogue élargi des acteurs impliqués dans l'innovation métropolitaine.

Réunissant selon un principe de volontariat les différents acteurs des activités métropolitaines (secteurs à haute valeur ajoutée, innovation, création, recherche, filières émergentes, etc.), cette **Plate-forme** offrirait un cadre pour débattre des grands projets territorialisés ou sectoriels, en organisant une forme de dialogue direct entre les collectivités franciliennes et les acteurs du développement.

Elle pourrait également faire naître une nouvelle dynamique dans les champs où la coordination des acteurs publics, privés et sociétaux est décisive. A titre d'exemple :

- « Paris-Ile de France numérique », associant les grandes collectivités franciliennes (région, conseils généraux, opérateurs, entreprises TIC, « tribus » numériques, formateurs, …), pour accélérer la mise en place de la Région très haut débit, expérimenter de nouveaux usages, favoriser l'inclusion numérique des territoires et des citoyens, soutenir les start up innovantes

- Paris-Ile de France écologie urbaine associant les collectivités, les opérateurs, les constructeurs, les associations de consommateurs et usagers par exemple dans le champ de la mobilité en assurant la convergence technologie/ organisation urbaine/ formation/usages

- Paris Ile de France entreprenante pour mettre en réseau incubateurs, pépinières, hôtels d'entreprises, développer les liens avec des incubateurs internationaux partenaires, favorisant ainsi le parcours des nouvelles entreprises

La Région et les huit départements soutiennent les projets de recherche des pôles de compétitivité. Les mêmes partenaires, d'autres acteurs publics ou privés sont engagés pour l'insertion professionnelle et la formation, ou œuvrent pour accélérer le passage aux nouveaux équilibres écologiques. Pour coordonner les projets menés en Ile de France dans ces domaines, un fonds régional, mutualisant les ressources destinées à soutenir le développement de ces pôles pourrait être créé dans ce cadre.

Cette **Plate-forme** constituerait également un dispositif pour assurer un suivi très réactif des évolutions de la métropole parisienne et une veille stratégique sur les mutations à l'œuvre dans le réseau des autres métropoles internationales. Elle s'appuierait, par ailleurs, sur les travaux et les avis rendus par les différentes instances formalisées existantes en Ile de France : le Conseil économique et social régional, les instances consulaires mais également les différents conseils « sectoriels » constitués.

Proposition 5 : Un plan pour l'enseignement supérieur et la recherche

L'innovation et la recherche tiennent une place de plus en plus déterminante dans le développement métropolitain. Les capacités d'une grande région urbaine à développer des ressources de premier plan dans ce domaine jouent une part grandissante dans son attractivité auprès des entreprises, dans l'initiative de réseaux de coopération internationaux, dans la formation et l'épanouissement des nouvelles générations.

Or, à l'heure où la plupart des régions françaises voient se dessiner des reconfigurations universitaires majeures sous des formes d'ailleurs diverses, via notamment les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), le système francilien reste à inventer ou plutôt à accompagner à partir des premières initiatives à l'œuvre.

Dans ce domaine, encore plus marqué que d'autres par le poids de certaines frontières historiques, les quasi fractures entre Paris intra-muros, le cœur de l'agglomération et les établissements des villes nouvelles restent fortes. De nature institutionnelle mais aussi culturelle, ces fragmentations sont non seulement un handicap en termes de visibilité internationale mais sont de plus en plus en décalage avec les bassins de recrutement des étudiants, les coopérations scientifiques et les actions de transfert et d'innovation technologique.

Des rapprochements entre établissements, selon des formes et des rythmes plus ou moins poussés, ainsi que des relocalisations territoriales sont actuellement à l'œuvre dans Paris, dans le cœur de l'agglomération par desserrement parisien et reconfigurations locales ainsi

que dans les pôles des villes nouvelles. Il est nécessaire de les accompagner et d'en accélérer la mise en place.

Une négociation collective associant les réseaux déjà constitués, les établissements encore en quête d'une stratégie territoriale, les organismes et les collectivités partenaires doit permettre d'aboutir à la structuration d'un ensemble métropolitain cohérent de pôles d'enseignement et de réseaux de recherche.

A l'appui de cet ensemble métropolitain pourrait être élaboré un plan dans lequel les collectivités, en association avec l'Etat, accompagneraient :

- la modernisation des campus d'enseignement et de recherche, en lien avec le plan gouvernemental récemment annoncé, portant une attention spécifique à la question du logement dont l'enjeu se révèle assez distinct entre le cœur de l'agglomération et le reste de la métropole ;

- la redéfinition des conditions géographiques du recrutement des étudiants en premier cycle, pour passer de l'héritage radioconcentrique actuel à une adéquation aux bassins de vie structurés en faisceaux ;

- Les conditions d'une mobilité à l'international d'au moins un semestre au cours du cursus de tous les étudiants franciliens.

Les outils franciliens de cohérence et de mise en oeuvre

Ce nouvel élan pour la métropole, ce rayonnement accru, nécessite que l'action collective s'inscrive dans un cadre lui conférant sa cohérence et que l'organisation des politiques menées en matière de déplacements, de logement et de renouvellement urbain, de gestion des ressources, de protection de l'environnement et de lutte contre les nuisances soit réformée.

Pour cela la commission a retenu trois propositions :

- Faire évoluer les compétences du Syndicat des Transports d'Île-de-France
- Instaurer une Autorité organisatrice en matière de logement
- Adapter le code de l'urbanisme au contexte francilien ;

Proposition 6 : Transports et déplacements : passer du STIF au SDIF

Les avantages de la présence d'une autorité organisatrice unique à l'échelle de l'ensemble régional sont manifestes, à commencer par l'intégration tarifaire et la coordination physique de réseaux relevant d'opérateurs différents. Ce point a été souligné par de nombreux intervenants lors des auditions. Mais le STIF n'a que peu de moyens d'articuler son action dans le domaine des transports en commun avec les autres modes de déplacement.

Ainsi, la commission propose de faire évoluer le champ de compétences du STIF pour doter la région francilienne d'un pilotage cohérent de l'ensemble des déplacements, conformément aux propositions d'experts auditionnés par la commission, du CESR ou encore du GART.

Sans sous estimer les difficultés afférentes, la commission propose de faire évoluer le **STIF** vers un Syndicat des Déplacements d'Ile de France (**SDIF**), en étendant les compétences du STIF à l'ensemble des champs de la mobilité durable, c'est-à-dire en intégrant :
- l'exploitation du réseau de voies express de l'Ile de France (800 km),
- la capacité de réservation d'emprises pour des transports collectifs, y compris taxis,
- l'information multimodale pour l'ensemble des réseaux de transport (transports en commun et voies rapides)
- la perception des droits d'usages (partie des amendes de voirie, éventuels dispositifs de péages urbains)
- l'organisation de la logistique urbaine.

Destinée à optimiser la cohérence des différents modes de déplacements et à faciliter le partage de la voirie d'intérêt régional, cette évolution pourrait ainsi accompagner de façon cohérente l'émergence des Autorités Organisatrices de Proximité (AOP), notamment au bénéfice d'intercommunalités renforcées, auxquelles conformément au décret n°2005-664 du 10 juin 2005 le STIF peut déléguer certaines attributions en matière d'exploitation des transports collectifs locaux.

Le réseau de transport en commun régional est composé du métro, des RER, des « Transilien », des Tramways et des lignes Mobilien qui sont autant de réseaux complémentaires, indissociables et participent à la constitution d'une armature intégrée de desserte en transports collectifs de l'ensemble du territoire francilien. La gestion de ce réseau ainsi que celle de la tarification doit rester intégrée, et relever du STIF.
Par contre, pourraient être délégués :
- dans une logique de territoire, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, l'organisation de la desserte des lignes de bus irriguant leur bassin de vie en complémentarité avec le réseau régional ;
- dans une logique de service, aux conseils généraux, les transports scolaires et les transports des personnes à mobilité réduite.

Pour que le système de transport conserve son rôle de péréquation financière, le versement transport (VT) resterait encaissé et géré par le STIF (ainsi que les recettes directes et les contributions publiques), les AOP disposant alors de budgets délégués par le STIF en fonction des compétences transférées et, le cas échéant, de critères de péréquation.

Tout en conservant la pérennité et la péréquation du système actuel intégré, la mise en place d'AOP des réseaux de bus locaux permettrait en outre un apport de financements, à l'instar de 500 millions d'€ supplémentaires que le Conseil régional et les Conseils Généraux ont apportés à l'occasion de la décentralisation du STIF.

Au final, la commission recommande donc de prendre appui sur la révision du PDUIF décidée par le STIF en décembre 2007. L'horizon de l'année 2020 retenu pour ce nouveau PDU et l'existence, parmi les thèmes de travail prévus, de celui de la gouvernance du système des déplacements devrait fournir l'occasion d'examiner durant les deux ans consacrés à l'élaboration du plan et thème par thème les modes de gouvernance les plus efficaces, les relations qu'il serait utile de mettre en place entre les acteurs présents aux différentes échelles et les évolutions souhaitables en matière de responsabilités. Cet exercice pourrait déboucher sur une série d'expérimentations à mener pour accompagner la mise en œuvre du PDUIF.

Proposition 7 : Vers une Autorité organisatrice du logement

S'il est un domaine dans lequel l'émergence d'un nouveau mode de régulation et la nécessité de faire évoluer les relations entre collectivités a été unanimement souligné, c'est bien celui du logement. Les auditions ont fait ressortir l'enjeu collectif perçu par tous et à toutes les échelles de territoires, mais également la complexité d'un dispositif devenu illisible et propre à décourager les meilleures volontés.
Cette réponse collective doit s'organiser et trouver réponse à diverses échelles. L'échelle de la région pour ce qui concerne la définition des grands objectifs, leur déclinaison, l'adaptation des outils juridiques, financiers, techniques… L'échelle des territoires pour sa mise en œuvre, en gardant le contact avec les réalités de terrains et leur diversité. Or c'est dans la définition de ces deux échelles que des ajustements peuvent et doivent être imaginés.

La réponse proposée par la commission consiste à construire collectivement cette politique régionale dans le cadre d'un Syndicat du logement d'Île-de-France qui regrouperait l'ensemble des acteurs impliqués dans ce domaine.

- **Les EPCI et le logement**

Les EPCI, sont de par la loi, des acteurs importants de la politique du logement. Mais, alors que le paysage intercommunal francilien se dessine, on assiste à la déclinaison de politiques locales de l'habitat hétérogènes, et ne couvrant pas l'ensemble de l'agglomération. Par ailleurs, de nombreuses intercommunalités se sont construites sur des territoires trop restreints pour que l'exercice de cette compétence fasse sens. Outre, l'évolution du paysage intercommunal dans la région (voir proposition 3), l'efficacité de l'action des EPCI en matière d'habitat suppose également que le lien entre politique du logement et aménagement soit plus étroit et plaide pour que la collectivité en charge de l'élaboration du PLH soit également celle qui conçoit le Plan Local d'Urbanisme. A défaut, les PLH restent souvent des coquilles vides, sans réelle portée opérationnelle et sans lien avec l'action foncière qu'il faudrait planifier.
Toutefois, le renforcement de ces politiques intercommunales, même si elle permet d'aller vers une plus grande solidarité entre collectivités, ne suffira pas à atteindre les objectifs régionaux et à préserver la cohésion sociale. La crise du logement qui touche l'ensemble de

l'Île-de-France et l'aggravation des déséquilibres sociaux, confirment la nécessité d'agir à l'échelle de la région.

- **Une structure de coordination : un syndicat mixte du logement**

Pour toutes ces raisons, il apparaît nécessaire de mettre en place une autorité organisatrice, sur le modèle du Syndicat des Transports d'Ile-de-France. Rassemblant la Région, les départements et les intercommunalités elle aurait pour rôle, dans le cadre d'une convention avec l'Etat, d'assurer la cohérence entre programmation des logements, développement de l'offre foncière et répartition des financements.
Plusieurs missions pourraient lui être confiées :

- **Mobiliser l'ensemble des partenaires pour engager un plan d'urgence pour le logement** dans le cadre d'une convention pluriannuelle entre l'Etat et les partenaires rassemblés dans cette nouvelle autorité organisatrice, comprenant notamment des engagements financiers.

- **Territorialiser et partager les objectifs de construction.** Les grands objectifs régionaux de production et d'équilibre territorial seraient inscrits dans un programme régional de l'habitat (PRH).

- **Coordonner et optimiser les conditions de financement et la réglementation** afin de veiller à la cohérence des dispositifs mis en place par les différents financeurs, adapter la réglementation nationale au contexte francilien (plafonds de ressources et de loyer…).

- **Déléguer les aides à la pierre et les contingents :** elle serait chargée, dans le cadre d'une convention avec l'Etat, de déléguer les aides à la pierre et les contingents aux EPCI et aux départements sollicitant cette délégation et gérerait ces aides pour les territoires n'ayant pas procédé à cette demande de délégation.

- **Veiller à la cohérence entre PLH et PLU ainsi qu'à l'application de la loi SRU,** en application d'un futur Programme régional de l'habitat.

- **Proposer l'établissement de conventions d'équilibre logements bureaux**, en concertation avec l'Etat, pour les territoires sur lesquels établir ce dispositif apparaît fondé, ainsi que les équilibres logements/bureaux à y rechercher.

- **Mieux connaître la demande de logement et sa localisation** et assurer le suivi de la demande sociale dans un fichier régional unique afin d'améliorer la programmation des aides et la transparence dans leur attribution.

- **Accélérer la réhabilitation du parc immobilier** pour répondre à un double défi : réduire la consommation d'énergie et l'émission de gaz à effet de serre ainsi que des charges locatives en forte augmentation. (action en partenariat avec l'ANAH, les bailleurs sociaux et les professions du bâtiment)

- **Autres pistes d'action**

- **Renforcer l'action foncière à l'échelle régionale.** La création d'une offre foncière suffisante est une des conditions de la relance de la construction. Le rôle des établissements publics fonciers tels que l'EPF d'Île-de-France apparaît fondamental. Son efficacité pourrait être renforcée là où la construction de logement est particulièrement urgente (territoire prioritaire du SDRIF, commune SRU…), en lui accordant un droit de préemption de second rang s'exerçant après celui de la commune.

- **Aider les communes bâtisseuses** Il est couramment admis que les opérations de construction sont facteurs de dépenses pour les collectivités qui doivent faire face à l'arrivée de populations nouvelles et donc financer équipements et services nouveaux. Ceci est surtout vrai lorsque le volume de construction dépasse un certain niveau et se traduit par une augmentation réelle de la population. Pour aider ces communes, il est nécessaire de revoir les modalités de calcul des dotations versées aux communes. Pour cela la commission propose de faire évoluer le Fonds de Solidarité de la Région Île-de-France comme nous le verrons dans le prochain chapitre. (voir proposition 10)

Proposition 8 : Adapter le code de l'urbanisme au contexte francilien

Le projet de SDRIF soumis à enquête publique porte un discours fort pour Paris et le cœur d'agglomération. D'importants objectifs leur sont fixés en termes de construction de logement, de rééquilibrage de l'emploi, de maillage en transports collectifs, de traitement des espaces ouverts (trame verte régionale), etc. Ces objectifs relancent la réflexion sur la gouvernance de ce territoire et sur la nécessaire articulation des documents d'urbanisme locaux avec le Schéma directeur.

Une fois qu'il aura été approuvé, la mise en œuvre du projet spatial régional nécessitera plusieurs évolutions d'ordre législatif et réglementaire, permettant de coordonner efficacement la politique d'aménagement de la région francilienne. Le Schéma directeur présente en effet la caractéristique d'être à la fois un document d'urbanisme s'imposant aux SCOT et PLU franciliens, et un cadre à l'action régionale. Mais les textes régissant son élaboration, sa portée et sa mise en œuvre pourraient être modifiés, pour en consolider le positionnement et l'efficacité.

Tout d'abord, concernant l'articulation des documents d'urbanisme locaux avec le SDRIF, il apparaît nécessaire :

- d'instaurer une compatibilité directe des programmes locaux de l'habitat (PLH) avec le SDRIF—au moins en l'absence de SCOT—. Afin de coordonner les politiques locales de l'habitat à un niveau régional, l'autorité organisatrice du logement (voir proposition 9) serait chargée d'élaborer un «programme régional de l'habitat» partagé par tous les acteurs et déclinant les objectifs du SDRIF ;
- permettre aux PLU et aux SCOT de définir des seuils minimaux de densité bâtie, notamment à proximité des pôles gares, afin d'assurer davantage d'intensité urbaine aux quartiers (commerces, équipements, accessibilité…), ce que ne permet actuellement pas le code de l'urbanisme ;
- d'augmenter le seuil d'application de la loi SRU pour les logements sociaux de 20 à 30%. En effet, pour atteindre les objectifs de construction de logement fixés par les SDRIF et répondant aux besoins en offre de logements sociaux, soit 33 500 nouveaux logements sociaux par an (construction ou acquisition-amélioration), il doit être visé, à l'horizon 2030, un objectif de 30 % de logements sociaux dans le parc total. Seule une modification législative, assortie d'un véritable contrôle de légalité, pourra rendre cet objectif réalisable.

De plus, pour permettre l'application locale du projet spatial régional et notamment de ses objectifs de mixité fonctionnelle et de développement équilibré et raisonné des territoires, on peut mobiliser les pistes suivantes :

- réglementer les implantations commerciales pour des projets de surfaces importantes, notamment à travers une refonte des critères de délivrance des autorisations d'équipement commercial en fonction d'un schéma de développement commercial ;
- faire évoluer l'agrément et les conventions d'équilibre habitat/emploi, outils en faveur de la mixité urbaine (bureaux-logements) et dont la délivrance est aujourd'hui de la

responsabilité de l'Etat. Une application efficace du SDRIF nécessite que la Région soit associée à l'élaboration des conventions d'équilibre, voire à la signature conjointe des conventions. Le contenu devrait être également revu, afin de ne pas limiter les critères d'obtention de l'agrément à un simple taux d'emploi mais de les conditionner par exemple à une desserte adaptée en transports en commun ou à des performances énergétiques minimales ;

- aligner le champ d'opposabilité du SDRIF sur celui des SCOT pour le rendre opposable aux ZAC et aux opérations d'aménagement définies à l'article R122-5 du code de l'urbanisme ;
- modifier les textes du code de l'urbanisme relatifs aux PLU franciliens, pour les rendre obligatoirement intercommunaux (cf infra).

L'affirmation de la responsabilité de la Région en matière d'aménagement devrait également passer par la possibilité pour elle de proposer, en accord avec les collectivités locales concernées, des opérations d'intérêt régional (OIR), avec des dispositions spécifiques et un statut légal et contraignant. En décidant de l'intérêt régional de certains territoires stratégiques régionaux, grâce à ce nouvel outil, la Région pourra mobiliser les établissements publics fonciers et créer des structures partenariales avec les collectivités locales pour aménager les espaces concernés.

Enfin, une meilleure applicabilité du Schéma directeur nécessite un toilettage des dispositions du code de l'urbanisme, qui semblent inutiles ou incohérentes telle la référence aux OIN (la seule référence aux déclarations d'utilité publique et aux projets d'intérêts généraux suffit). En matière d'urbanisme réglementaire, il conviendrait également d'afficher clairement la compatibilité des Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager, des Parcs Naturels Régionaux et des espaces naturels sensibles avec le SDRIF et non le contraire.

Volet 3 - Sortir de l'archaïsme financier et fiscal

Le renforcement du dynamisme de la métropole implique un effort de tous et la recherche d'une action publique plus efficace, passant par une meilleure organisation de l'action collective.
Mais celle-ci restera insuffisante si elle ne s'accompagne pas à la fois d'une plus grande équité dans la répartition de ces ressources et d'un renforcement des capacités d'investissement public, indispensable pour financer les infrastructures nécessaires au développement équilibré du territoire.

La commission propose donc deux mesures :

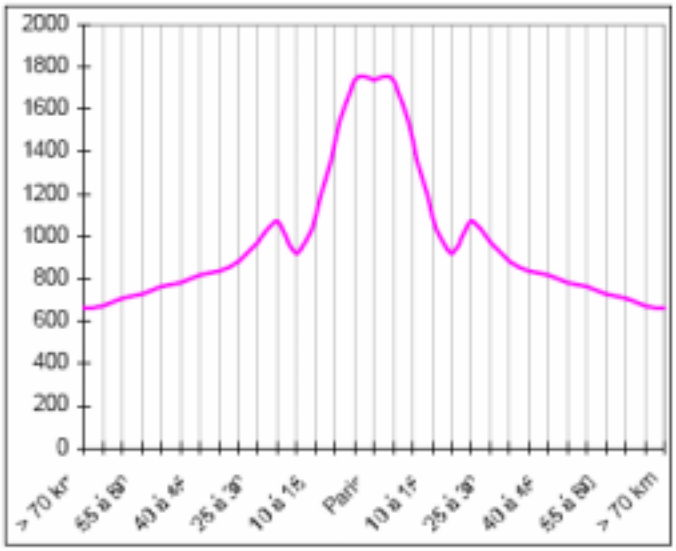
- Un effort accru en matière de péréquation entre collectivités franciliennes ;

- Un renforcement des capacités d'investissement public.

Proposition 9 : Une péréquation à la hauteur des disparités financières et fiscales

En dépit de dispositifs de péréquation mis en place depuis plusieurs années, les écarts de ressources demeurent très importants entre collectivités, et la polarisation du développement économique sur certains territoires tend à les accentuer. Quelques chiffres et le graphique ci-dessous l'illustreront aisément : Paris et les trois départements limitrophes se caractérisent par de profonds contrastes, qui appellent une péréquation renforcée. Mais celle-ci ne peut se concevoir que dans un cadre plus vaste, les communes urbaines situées en grande couronne, en continuité du cœur de l'agglomération accueillant près de la moitié de la population francilienne (45%) alors que son potentiel financier ne correspond qu'au tiers du potentiel régional.

Potentiel financier selon la distance au centre de Paris
(en Euros par habitant)



Aujourd'hui la priorité doit consister à accentuer la solidarité entre les territoires plus favorisés de la région, qui ne sont plus uniquement situés en zone centrale, et le reste de l'Ile-de-France. Il s'agit également d'accompagner la réalisation par les communes d'objectifs qui font consensus comme la relance de la construction de logements.

Pour améliorer l'efficacité des mécanismes de péréquation, deux catégories de propositions ont pu être envisagées :

- La mise en place d'une TP unique au niveau de la région.

- Un renforcement du FSRIF permettant d'accroître son effet péréquateur ;

- **La première option envisageable : l'établissement d'une Taxe professionnelle unique au niveau de la région d'Ile-de-France**

En 1999 une proposition de loi prévoyait la création en Ile-de-France d'un « Haut conseil de l'agglomération parisienne ». Cette nouvelle collectivité aurait fonctionné selon le régime fiscal de la TP unique. Ceci n'a pas connu de suite mais se situait à une période où l'intercommunalité à fiscalité propre était encore en devenir en Ile-de-France.

La grande difficulté technique et politique de la mise en place d'une Taxe professionnelle unique à l'échelle de l'Ile-de-France consiste à ne pas décourager, et a fortiori ne pas faire disparaître, l'intercommunalité à TP unique dans notre région.

C'est pourquoi **l'annexe 2** esquisse les conditions minimales qui devraient présider à la création d'une TP unique au niveau régional.

A l'horizon de 10 ans on peut estimer, à législation de la Taxe professionnelle constante, le supplément de recettes communales et intercommunales dues à l'apparition de nouvelles bases d'imposition TP à 1 milliard d'euros. Naturellement une part non négligeable de cette recette devrait profiter aux territoires où cette recette sera apparue.

Le solde pourrait être affecté à une réduction des écarts de richesse fiscale entre communes et entre territoires intercommunaux.

- **La seconde option : le renforcement du FSRIF**

S'agissant du FSRIF, ce dispositif a constitué dès sa création une innovation fiscale dans la mesure où il opère non seulement par des attributions différenciées mais également par prélèvement sur des communes considérées comme fiscalement favorisées. Il s'avère ainsi fortement péréquateur en comparaison avec les autres dotations de l'Etat surtout si l'on tient compte de la relative modestie (180 millions d'€) des sommes en jeu.

Sans entrer dans le détail du fonctionnement du Fonds (décrit en Annexe 3) il convient d'une part de « sécuriser » son alimentation, d'autre part d'en accroître le montant à répartir.

- S'agissant de l'alimentation du FSRIF celle-ci pâtit du développement de l'intercommunalité à TP unique qui induit la non-contribution des collectivités concernées au financement de la seconde part du FSRIF.
Il serait cependant possible de faire contribuer ces groupement à TPU en lieu et place des communes. L'administration de l'Etat elle-même reconnaît[17] que «l'assujettissement des EPCI à TPU au second prélèvement (du FSRIF) apparaît de nature à répondre efficacement au contexte de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre en Ile-de-France.».

- Une augmentation des prélèvements FSRIF est également envisageable sans mettre en péril les finances des communes concernées. Il s'agirait de majorer les pourcentages de prélèvement au titre de la première part (8%, 9% et 10% actuellement) et de la seconde part (75%). Ceci passerait également, et peut être en premier lieu compte tenu de leur prégnance, via un relèvement des plafonds de prélèvement (cf. Annexe A). Il s'avère en

[17] Note de mai 2006 pour la Conférence nationale des finances publiques

effet, bien que nous ne disposions pas de données détaillées sur cette question, que ce sont près de 20% des recettes potentielles qui disparaissent au travers de ces mécanismes qui entravent la progression des montants redistribués.
Un doublement du montant des prélèvements, le portant au niveau des sommes redistribuées par la DSU, permettrait de renforcer sensiblement la solidarité régionale.

Ce fond pourrait également être alimenté par une majoration en Ile-de-France de la **cotisation de péréquation de Taxe professionnelle**. Cette cotisation nationale est acquittée par les entreprises soumise à un taux global (toutes collectivités confondues) inférieur à la moyenne nationale. Cette cotisation provient pour près de 40% de l'Ile-de-France (335 Millions d'euros) en 2007. Une majoration de moitié des taux additionnels actuels (1,60 %, 2,50 % et 3,40 %) permettrait donc un doublement du montant du FSRIF.

Avant péréquation, les communes dont les ressources sont les plus faibles disposent d'un potentiel financier qui atteint à peine la moitié de la moyenne régionale (Garges-lès-Gonesse, Draveil, Clichy-sous-Bois, Villiers-le-Bel…).

La commission propose que l'effort de péréquation mis en œuvre via le FSRIF soit accru afin qu'aucune des communes qui relève de ce dispositif ne dispose d'un potentiel financier corrigé (après effets de la DSU et du FSRIF) inférieur à 75% de la moyenne régionale.[18]

- Passer du FSRIF au FSDRIF (Fonds de solidarité et de **développement durable** de l'Ile-de-France)
Au-delà de son rôle de péréquation, le FSRIF pourrait également être mobilisé pour lever un obstacle au développement de l'Île-de-France. Les communes qui se lancent dans des programmes de construction significatifs ne disposent plus des aides financières qui leur étaient allouées hier pour financer les équipements via les subventions spécifiques. Les règles de contrôle des participations ont également desserré le lien entre financement de l'aménagement du sol et de la construction et financement des équipements.

Un abondement du FSRIF suffisamment important pourrait ainsi permettre, de soutenir les communes ou territoires oeuvrant pour accroître l'offre de logements.
Ceci conduirait par exemple à accompagner les collectivités contribuant significativement à l'objectif fixé par ce schéma en matière de constructions de logement, en facilitant ainsi la réalisation des équipements publics induits par les nouveaux programmes.

On peut imaginer de doter cette seconde part du FSDRIF par un versement d'une partie de la taxe sur les bureaux qui avait, à l'origine, servi à asseoir un système proche, le fond d'action logement (FAL). Pour donner une plus grande cohérence à ce dispositif, on peut également imaginer, afin de garder un lien entre hausse des valeurs immobilières et soutien à la construction, de doter ce fond par un prélèvement sur les droits de mutation qui ont connu une très forte progression ces dernières années du fait de l'envolée des prix immobiliers. Ce serait également une façon de renforcer la péréquation entre communes bâtisseuses et communes bénéficiaires de cette hausse des prix.

[18] Cela suppose de porter les fonds redistribués par le FSRIF de 180 à environ 450 millions d'euros, soit 3,3% du potentiel financier régional. Contre 1,3% actuellement.

Proposition 10 : Un renforcement des capacités d'investissement public

Les ressources mobilisables par les collectivités locales qui assurent l'essentiel de l'investissement public sont assises sur des recettes dont l'assiette stagne, dont les bases n'ont pas été réévaluées depuis plusieurs années et dont les taux sont, pour de nombreuses recettes figées ne permettant aucun ajustement et aucune anticipation sur les besoins prévisibles. Bien sûr, ce débat n'est pas propre aux collectivités franciliennes et plusieurs rapports récents se sont penché sur cette importante question.[19] Mais les ressources affectées aux collectivités franciliennes justifient pleinement que ce sujet soit abordé ici.

Pour remédier à cette insuffisance de ressources, plusieurs voies doivent être explorées :

- **Adapter les ressources publiques aux évolutions économiques et démographiques et affecter à l'Île-de-France le produit des taxes créées pour son aménagement**
  Il est proposé pour cela de s'engager dans plusieurs directions :

  - Transfert de la fraction du produit de la taxe sur les bureaux qui n'est pas affectée à l'Ile-de-France (50% du total de la taxe) et qui était autrefois consacrée en totalité à des investissements dans cette région par l'intermédiaire du FARIF. Aujourd'hui sur cette fraction, un montant de 37 M€ est affecté au budget de l'Etat (LFI 2008), le solde, soit 80,25%, étant affecté à l'Union d'économie sociale du logement[20]. Cette affectation n'a plus rien à voir avec les motivations de création de cette taxe qui reste une particularité francilienne et son transfert portant sur une recette de l'ordre de 165 à 180 M€ par an serait une reconnaissance dans les actes de l'importance que l'Etat accorde à la relance de l'aménagement de la région capitale ;

  - Déplafonnement de la part du produit des amendes radars attribuée aux communes et en Ile-de-France à l'ensemble communes-Région-STIF
    (100 M€ pour la France entière à compter de 2008[21]) et transfert à la métropole de la partie du produit des amendes de la circulation et (ou) des amendes « radars allant aux communes. Cette fraction est égale à 25% du produit revenant à l'Ile-de-France, ce qui représente 44,5 M€ au titre de 2007.

  - Modernisation des zones de tarifs de la Redevance pour création de bureaux (RCB) et réévaluation des tarifs. En effet les tarifs actuels de la RCB, fixés par décret[22], sont identiques depuis 1989 soit une dévalorisation de l'ordre de 34% depuis cette date. Toutes choses égales par ailleurs cette revalorisation pourrait procurer aux environs de 20 à 25 M€ par an ;

  - De même réévaluation des tarifs de la taxe sur les bureaux qui n'ont pas été réévalués depuis 2000, soit une dévalorisation de plus de 15% depuis cette date. Cette actualisation des tarifs pourrait induire un produit supplémentaire global de l'ordre de 50 M€.

- **Dégager de nouvelles ressources pour le financement des infrastructures de transport**
  Le développement des infrastructures de transports est un enjeu majeur pour assurer les grandes métropoles dont l'économie est fondée sur la fluidité des échanges des personnes et des biens. Ceux-ci jouent également un rôle de premier plan dans la qualité de vie au quotidien des Franciliens.

[19] Rapport du Sénat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution (octobre 2007) ; rapport du Sénat sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres (février 2008)
[20] En application de l'article 57 de la LFI pour 2006.
[21] Article 40 de la LFI 2008.
[22] Décret 89-86 du 10 février 1989.

Ces nouvelles ressources pourraient être mobilisées par les moyens suivants :

- Augmentation du taux du versement transport[23] . Une augmentation de 1% des taux actuels procurerait un gain de l'ordre de 26 M€ ;
- Création d'une redevance sur les poids lourds, reflétant le coût d'usage du réseau routier ;
- Taxation des plus-values foncières liées à la création d'infrastructure de transport, la création d'une infrastructure de transport induisant la plupart du temps une augmentation sensible du prix de l'immobilier situé à proximité**.**

- **Donner un nouvel élan à la fiscalité locale**

Au gré des évolutions législatives de ces dernières années, les collectivités dans leur ensemble ont perdu une part non négligeable de leur capacité à ajuster leurs recettes à leurs charges. C'est pourquoi, il est proposé de :

- **Restaurer une véritable autonomie financière** en donnant aux collectivités le pouvoir de voter les taux des impôts et taxes qu'elles perçoivent.

  Une maîtrise des taux, (pouvant être encadrée) sur une assiette fiscale plus large Ainsi, actuellement les régions n'ont un pouvoir de fixation des taux[24] que sur 70% environ de leurs ressources d'origine fiscale, soit sur un peu plus du tiers (36% environ) de leurs recettes totales hors emprunt. Pour la région Ile-de-France, cette marge de manœuvre ne s'exerce que sur moins de la moitié des recettes d'origine fiscale qu'elle perçoit, soit sur moins de 30% de ses recettes hors emprunt ;

  une participation à la détermination de l'assiette
  Actuellement, les collectivités ne participent pas à la détermination de l'assiette des impôts qu'elles perçoivent et ont pour seule faculté celle d'accorder des exonérations ou des abattements dans les limites fixées par la loi. Les collectivités devraient être associées en amont à la décision sur l'assiette de leurs impôts dans le cadre de la Conférence Nationale des Exécutifs.

- **Réformer la fiscalité locale** afin qu'elle soit plus lisible et repose sur des bases évolutives et adaptées aux compétences exercées par les collectivités ;

  éviter les superpositions de responsabilités actuelles sur une même taxe *afin de rendre la fiscalité locale plus lisible et de clarifier les responsabilités de chaque niveau de collectivité vis-à-vis du contribuable ;*

  instaurer une assiette fiscale large et dynamique, assise sur la richesse économique, ce qui est actuellement l'inverse pour les régions qui ont une assiette fiscale reposant pour la moitié environ sur l'automobile ;

  prendre en compte une assiette adaptée aux compétences exercées par les collectivités, à l'inverse de ce qui a été fait pour les régions avec le transfert de la TIPP, impôt peu évolutif et qui est destiné à diminuer avec l'action menée par les régions en faveur de l'environnement et du développement des transports en commun.

[23] Les taux actuels sont de 2,6% à Paris et dans le département 92 de 1,4% dans les départements de la Grande Couronne et de 1,7% dans les départements 93 et 94

[24] En outre, s'agissant de la TIPP, ce pouvoir est très limité (entre + ou - 177 €/hl pour le supercarburant ; + ou – 1,15€/hl pour le gazole.

CONCLUSION

Répondre aux véritables défis d'une métropole durable et solidaire, c'est à la fois conforter son attractivité internationale de ville mondiale, réduire les inégalités sociales et territoriales, anticiper la crise énergétique et développer une nouvelle qualité de vie urbaine, économe des ressources naturelles, en termes de logement, de déplacements et d'activités économiques.

Pour y contribuer l'évolution des conditions de coopération locale du cœur d'agglomération, est nécessaire, en partant avant tout des initiatives engagées par les collectivités. C'est également à cette condition que cette évolution s'inscrit dans l'amélioration du fonctionnement de la métropole et de la région dans son ensemble.

Pour répondre à ces défis et trouver une nouvelle cohérence métropolitaine, un scénario se dessine pour la métropole Paris- Ile-de-France, un scénario comprenant 3 dynamiques et 10 propositions, indissociables les unes des autres.

La Commission propose donc d'engager, dès à présent et collectivement, **un triple mouvement**:

- pour le cœur d'agglomération, structurer la coopération entre collectivités locales pour donner à la zone dense les moyens de sa structuration institutionnelle et faire émerger un projet partagé ambitieux

- pour la métropole et la région dans son ensemble, mettre en œuvre les réformes nécessaires à une meilleure attractivité, une meilleure qualité de vie et une meilleure efficacité des politiques publiques d'échelle métropolitaine.

- pour l'ensemble des collectivités une incontournable modernisation des conditions financières et fiscales indispensables à la concrétisation de ce nouvel élan.

Ce double processus est à mettre en œuvre de manière complémentaire et simultanée, grâce aux 10 propositions, avancées par la Commission « Scenarii pour la métropole Paris – Ile-de-France demain »

<u>Proposition 1</u> : Elaborer une Charte de développement pour le cœur d'agglomération

Cette charte concertée définira au sein du cœur de l'agglomération les ambitions d'un projet de développement écologiquement exemplaire,. Elle pourrait s'accompagner d'un plan d'actions.

<u>Proposition 2</u> : Structurer la Conférence métropolitaine, organisme de pilotage pour l'aménagement et la coopération locale

La Conférence métropolitaine associe la Ville de Paris, les communes et les intercommunalités, ainsi que la Région et les départements. Elle serait dotée d'un véritable statut, et de moyens techniques et financiers. Plusieurs options sont envisageables parmi lesquelles la création d'un syndicat mixte d'études et de programmation.

<u>Proposition 3</u> : Renforcer des intercommunalités porteuses d'un nouveau dynamisme urbain

Dans le cœur de l'agglomération, et au-delà, le renforcement des intercommunalités existantes et la création de nouvelles structures intercommunales devraient s'accompagner d'un élargissement des périmètres, d'un accroissement des moyens, d'un approfondissement des compétences et d'une responsabilisation démocratique accrue.

<u>Proposition 4</u> : Mettre en place une « Plate-Forme pour le développement de la métropole»

Cette Plate-forme associerait les acteurs du développement économique : collectivités locales, milieux économiques, entrepreneurs, acteurs sociaux, monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle offrira un cadre pour débattre des grands projets sectoriels, structurer des réseaux émergents et assurer une veille stratégique en matière d'innovation.

<u>Proposition 5</u> : Elaborer un plan métropolitain pour l'enseignement supérieur et la recherche

Afin de participer à l'attractivité internationale de la métropole, la définition d'un plan pour l'enseignement supérieur et la recherche permettrait d'accélérer la mise en œuvre des rapprochements entre établissements et permettre à tous les étudiants franciliens d'accomplir un semestre à l'étranger

<u>Proposition 6</u> : Faire évoluer le STIF vers un « Syndicat des Déplacements en Ile-de-France (SDIF) »

Les compétences du STIF seraient étendues à l'ensemble des champs de la mobilité durable, intégrant la circulation, la réservation d'emprises pour les transports collectifs, la perception des droits d'usage, le fret… L'organisation des réseaux locaux et de la gestion des déplacements feraient l'objet de nouvelles relations avec les intercommunalités.

<u>Proposition 7</u>: Créer un « Syndicat du Logement en Ile-de-France (SYLIF) »

La politique régionale du logement doit être construite collectivement dans le cadre d'un Syndicat regroupant la Région, les départements, les intercommunalités et les bailleurs privés et publics. Il aurait pour rôle, par une convention avec l'Etat, d'assurer la cohérence entre programmation de logements, développement de l'offre foncière et répartition des financements.

<u>Proposition 8</u> : Adapter les outils de l'urbanisme aux projets d'éco-aménagement de la métropole

La mise en œuvre du Schéma directeur de la région Ile-de-France, de la charte d'aménagement du cœur d'agglomération et des projets locaux nécessite une adaptation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, notamment dans l'objectif d'accroître la densité tout en améliorant la qualité urbaine.

<u>Proposition 9</u> : Mettre en œuvre une péréquation à la hauteur des disparités financières et fiscales

Les dispositifs de péréquation, au sein du cœur d'agglomération comme à l'échelle de la métropole, doivent être fondamentalement renforcés. Deux options sont envisagées : l'établissement d'une taxe professionnelle unique au niveau de la région Ile-de-France, ou la transformation du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) en fonds de solidarité et de développement durable de la région Ile-de-France (FSDRIF).

<u>Proposition 10</u> : Accroître les capacités d'investissement public

Pour remédier à l'insuffisance des ressources financières de la métropole, plusieurs voies sont explorées : affecter à l'Ile-de-France le produit des taxes créées pour son aménagement, dégager de nouvelles ressources pour le financement des infrastructures de transport, donner un nouvel élan à la fiscalité locale.

Dans la mise en œuvre de ce processus, certaines mesures sont du ressort des collectivités territoriales et de leur capacité à travailler ensemble. Mais d'autres, et parmi les plus essentielles d'entre elles, nécessitent un **Etat fort, garant et régulateur, qui retrouve sa place de partenaire financier** des grandes politiques publiques.

La modernisation de l'organisation territoriale de l'Ile-de-France et plus globalement, les débats ouverts par plusieurs rapports parlementaires récents concernant l'évolution de la place et du rôle de l'Etat doivent être l'occasion de définir de nouveaux partages de responsabilités et d'instituer de nouvelles relations avec les collectivités locales pour un retour à une confiance mutuelle.

Vingt-cinq années de décentralisation et de concertation interdisent désormais que dans tous ces domaines, des solutions soient imposées aux collectivités.

La nouvelle cohérence métropolitaine souhaitée par la Commission doit également s'accompagner d'une clarification des responsabilités entre collectivités locales, que ce soit entre les communes et les intercommunalités ou entre les régions et les départements, à des fins de plus grande mutualisation.

Elle doit enfin, et surtout s'appuyer sur une exigence démocratique accrue. Ainsi, l'élaboration de ce processus doit se faire en toute transparence et en concertation avec les collectivités concernées et les citoyens. Les structures crées ou renforcées, notamment les intercommunalités, mais aussi la Conférence métropolitaine dans sa nouvelle organisation devront, elles-mêmes, renforcer cette exigence de démocratie.

ANNEXES

Annexe 1: Compte-rendu synthétique des auditions **p 45**

Annexe 2 : La Taxe Professionnelle Unique (TPU) **p 59**

Annexe 3 : Le Fonds de solidarité des communes de la Région Ile-de-France (FSRIF) **p 61**

ANNEXE 1 – COMPTE-RENDU SYNTHETIQUE DES AUDITIONS

1. Auditions des experts

Le fonctionnement métropolitain et le cœur de l'agglomération

Ce thème a été abordé à travers des lectures géographiques d'experts, par Vincent Fouchier (IAURIF) et Daniel Béhar (Institut d'urbanisme de Paris) puis par Paul Chemetov et Frédéric Gilli lors d'une autre séance d'audition.

De l'exposé de **Vincent Fouchier**, on retiendra notamment le fait que les réalités métropolitaines se déploient certes au cœur de l'agglomération (y compris de façon discontinue) mais également sur l'ensemble de l'agglomération, selon un fonctionnement à la fois concentrique et par grands faisceaux. Il apparaît qu'aucune réponse unique, objective, univoque, pérenne, à la question de la délimitation du cœur d'agglomération ne peut exister. S'il apparaît que certains critères sont plus discriminants que d'autres pour identifier le cœur de la métropole (la densité, la qualité de l'accessibilité, les fonctions urbaines, etc.), il n'est pas possible de fixer des seuils qui ne soient que techniquement fondés. Il peut y avoir autant de périmètres que de finalités… et la sensibilité des seuils aux choix politiques n'est pas négligeable.
La plupart des définitions potentielles du cœur d'agglomération reposent par ailleurs sur une temporalité à garder à l'esprit : les critères mesurables et chiffrés évoluent dans le temps…Dans cet ensemble, il ressort clairement que le cœur d'agglomération ne peut recevoir de définition technique intangible tant différents périmètres sont envisageables. Il est alors impératif de s'interroger sur la finalité recherchée et sur la volonté politique correspondante : à cet égard, le projet de SDRIF peut offrir un cadre à partager, qui appelle une mise en œuvre ambitieuse dans le cœur d'agglomération.

Dans son exposé, **Daniel Béhar** repart du supposé « retard francilien » en matière de gouvernance et d'organisation institutionnelle, par rapport aux autres régions françaises et européennes. Il avance, au contraire, l'hypothèse d'une Ile-de-France en avance car à même de combiner, de façon originale, différents niveaux de pouvoirs pour structurer un leadership encore à créer (sachant qu'un gouvernement métropolitain à bonne échelle n'existe nulle part au monde, même à Londres). En soulignant l'existence de trois éléments constitutifs : des intercommunalités, certes « confetti » mais qui portent des identités locales, des coopérations territoriales dynamiques (conférence métropolitaine, VSB, pôle Orly-Rungis, etc…) et une Région qui ne peut se substituer à ces pouvoirs mais qui joue un rôle d'animation (comme l'illustre le projet de SDRIF). Daniel Béhar affirme par ailleurs que les débats autour du Grand Paris sont bien de nature géopolitique.

Paul Chemetov, Frédéric Gilli, auteurs d'un rapport pour la DIACT, *une Région de Projet : l'avenir de Paris* (2006), ont également éclairé le fonctionnement de l'espace central francilien.

Paul Chemetov, architecte- urbaniste, a tenu à rappeler, à l'heure où l'Etat lance un appel d'offres d'architecture, combien le travail avec F. Gilli donnait à voir les divergences de représentation bien connues entre architectes et chercheurs.
Il s'est exprimé sur l'importance de la dimension historique des phénomènes urbains et sur la nécessité de prendre le temps pour questionner de tels enjeux. Il regrette la carence d'une école qui puisse produire une pensée sur le sort de l'agglomération parisienne. Selon lui, une réflexion de cet ordre est nécessaire pour que « Paris », entendu ici au sens générique (comme une « marque » et non le territoire géographique), continue à tenir son rôle mondial et être compétitive.
Dans un deuxième temps, il a expliqué que la métropole combine trois échelles : la région économique recoupant le bassin parisien, la région urbaine recouvrant le territoire de l'institution régionale, et enfin la zone dense, ou plutôt des zones denses (de l'emploi, de l'habitat, de la démographie ou encore de la consommation en énergie…) dont les contours sont très flous et se superposent.
Ensuite, il a dressé une liste des principaux enjeux : il s'agit de trouver de nouveaux équilibres (mixité de densité), de gérer et d'organiser des centralités renouvelées à différentes échelles.

Réussir le pari métropolitain nécessite un large investissement autour de trois enjeux : la mobilité, la mutualité des ressources et la polarité.
Comment articuler ces échelles et donner un sens à la métropole ? Paul Chemetov récuse la notion de gouvernance, qu'il juge trop floue, et préfère parler d'un gouvernement, défini, contrôlé, et élu. Il s'agit pour ce gouvernement d'impulser une dynamique de projets locaux (qui allient éléments matériels, réseaux, symboles). D'une réflexion sur les projets de territoires (nécessitant de trancher la question trop délicate des limites), il faut passer à l'émergence de territoires de projets. Pour illustrer son propos, il a ainsi comparé sa conception de la dynamique régionale à celle d'une pépinière d'entreprises à périmètres variables.
Enfin, il a conclu en soulignant que la question urbaine devait être la question centrale du XXIème siècle.

Intervenant en complément, **Frédéric Gilli** a posé certains éléments de débats. L'une des questions récurrentes de la commission portant sur la nécessité ou non de créer un nouvel outil en Ile-de-France, il a mentionné que l'organisation actuelle de la gouvernance francilienne (multiplicité et fragmentation des acteurs) pouvait être considérée non comme un handicap mais bien comme un nouveau modèle. Ce modèle est en effet capable de faire émerger le consensus à partir de diverses confrontations entre acteurs. A ses yeux, l'enjeu n'est donc pas de réduire l'espace de concertation mais davantage de trouver les modalités de décisions qui soient non excluantes et permettent à la diversité des acteurs d'interagir.
Sur la question de la péréquation, il a déclaré que celle-ci devait être mise en place à une échelle large afin de pouvoir répondre aux enjeux (par exemple en interrégionalité). A minima, il envisage une péréquation à l'échelle de la Région, et non des intercommunalités actuelles. Elle prendrait par exemple la forme d'une TPU, ou encore d'un Fond Régional de Solidarité qui regrouperait l'ensemble des taxes ramenées à un taux unique.
Enfin, interpellé sur les territoires de projets présentés par Paul Chemetov, il a souligné deux enjeux primordiaux. Il faut réfléchir aux modalités d'organisation de chaque projet et surtout veiller à une coordination d'ensemble qui donnera chair à la diversité et évitera une compilation technique de choix sectoriels. Il a également précisé que l'impulsion des projets ne devait pas seulement venir des acteurs publics (Etat et collectivités), mais qu'il fallait donner leur place à l'ensemble des acteurs (financiers, économiques, associations, organisations para-publiques...), condition nécessaire pour éviter une concurrence prononcée entre projets et permettre que se dessinent des projets d'ambition régionale.

L'analyse institutionnelle et la gouvernance des métropoles

Cette problématique a été spécifiquement traitée à travers plusieurs interventions d'experts: celles de Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS au CEVIPOF, de Jean-Marc Offner, Directeur de recherches au LATTS, et celles de Gérard MARCOU, Directeur du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE) du CNRS, de Lamia Kamal-Chaoui, chef du programme Développement urbain de l'OCDE et de Christian Lefèvre, Directeur de recherche au LATTS.

Patrick Le Galès a rappelé le débat opposant les experts sur la gouvernabilité des métropoles. Alors que certains mettent en avant le primat à accorder à la réalité fonctionnelle des réseaux techniques et des grands syndicats par-delà les limites institutionnelles, d'autres privilégiant le besoin d'institutions clairement légitimes fussent-elles à une échelle non pertinente.
Il a expliqué que l'enjeu fondamental posé actuellement aux politiques publiques concerne leur mise en œuvre effective, c'est-à-dire l'efficacité sur le long terme de politiques, souvent plus « invisibles » que les actions ponctuelles et médiatiques mises en avant dans les stratégies concurrentielles entre métropoles mondiales. Ainsi la « gouvernance » devrait être une forme de coordination, associant notamment les acteurs privés, mais avec l'efficacité du « gouvernement ».
Faut-il dans ce cadre créer une nouvelle institution pour le Grand Paris ? Pour lui, le « grand Paris » d'aujourd'hui correspond clairement à la Région, dont il faudrait renforcer la capacité de gouvernance comme de gouvernement. Il s'est montré favorable à un renforcement des compétences régionales (sur le plan fiscal et normatif), en tenant compte de la spécificité de l'Ile-de-France par rapport aux autres régions françaises. Avec le risque potentiel d'une Région qui se concentrerait mécaniquement sur ses enjeux de cohésion interne, au détriment de son rôle de moteur économique à l'échelle nationale.

Selon lui, il est néanmoins nécessaire de reconnaître et de renforcer aussi le coeur d'agglomération. Peut-être sous la forme d'un « petit » Grand Paris à partir d'une fusion entre Paris et les communes limitrophes. Et, en toute hypothèse un développement volontariste de l'intercommunalité sous pilotage régional.
Enfin, il a évoqué la place de l'Etat, actuellement en pleine évolution, qui opère un retrait en matière d'intervention directe tout en renforçant les procédures de contrôles et de régulation financière (selon le mode du « gouverner à distance »). D'où une plus grande autonomie des collectivités, y compris de la collectivité régionale, mais dans un cadre beaucoup plus contraint.

Jean-Marc Offner a mis en exergue le très large consensus existant entre chercheurs (mais contrastant fortement avec les positions des politiques et des architectes), fondé sur le fait que l'institution n'est qu'un élément parmi d'autres de gouvernabilité, que l'instance régionale est bien placée pour renforcer son rôle, et que les autres territoires (ancien département de la Seine, cœur d'agglomération…) sont des espaces fonctionnels parmi d'autres. Parce qu'à la prégnance de la continuité urbaine a succédé la question désormais structurante des flux, les deux problèmes majeurs franciliens, le logement et les inégalités socio-spatiales, peuvent être traités par différents mécanismes techniques n'exigeant pas de nouvelle institution.
Jean-Marc Offner n'en est pas moins revenu sur ce besoin d'institution nouvelle porté par certains politiques, compte tenu du problème spécifique de l'« introversion » parisienne en voie de résolution avec les évolutions de Paris et de la ceinture rouge, du gommage urbain du périphérique, de l'organisation de la Conférence métropolitaine, etc.. Sachant que la fracture intra/extra muros n'en demeure pas moins très présente à travers la rupture dans les transports urbains et inégalités de richesse par exemple. De plus, la question de la mise en œuvre du SDRIF exige de donner corps au polycentrisme, la question étant de savoir sous quelle forme : par les Conseils Généraux ? Les intercommunalités ? Ou encore les OIN ? qui induisent des destins très différents. Et de développer les compétences d'interface (articulation transports et urbanisme par exemple).
C'est pourquoi il préconise un renforcement des grands syndicats intercommunaux, sur le plan territorial et fonctionnel, et la création de nouvelles structures sur ce modèle, notamment pour le logement. Ces syndicats seraient associés au sein d'une conférence des intercommunalités ou d'un syndicat mixte ouvert afin d'assurer une transversalité dans la démarche et une politique globale et/ou adossés à une agence d'urbanisme d'un nouveau genre. Ce scénario accorde une grande importance au développement de l'expertise au niveau des compétences d'interface. Interrogé sur l'absence de visibilité politique de ces structures, il s'est montré favorable à une « présence » politique forte à la tête de cette/ces instance(s).

Lors d'une autre audition, **Gérard Marcou** a rappelé que les problèmes ne peuvent être traités à une seule échelle et qu'il est important que se développent des coopérations entre les différents niveaux territoriaux. Il s'est dit favorable à l'émergence de structures intercommunales fortes qui établiraient des coopérations avec la Ville de Paris. Il s'est montré favorable au développement de coopérations sous la forme de contrats de projets juridiquement aboutis, mais aussi en reprenant la forme d'ores et déjà prévue du CGCT à savoir l'entente communale ou intercommunale. Inscrire Paris dans une communauté urbaine lui est apparu plus difficile, non pas sur le plan juridique, mais en raison du déséquilibre entre Paris et les autres communautés.

Christian Lefèvre et Lamia Kamal-Chaoui, ont abordé la question de la gouvernance métropolitaine à travers leur expertise sur les expériences de gouvernance urbaine étrangères.

Lamia Kamal-Chaoui a commencé son exposé par une analyse des tendances communes qui existent, en matière développement économique, entre les villes métropolitaines, à l'échelle internationale. Les métropoles sont les moteurs du développement économique de leur pays mais sont aussi des lieux de fortes disparités sociales. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer pour réduire ces disparités.
L'instauration d'une gouvernance pourrait être une solution pour favoriser le développement d'une économie d'échelle, mais il n'existe pas un seul modèle universel et la réponse n'est pas forcément institutionnelle. Il est important d'identifier les objectifs et de prendre en compte les dynamiques des territoires ainsi que les spécificités du cadre institutionnel de chaque pays. Diverses solutions existent pour favoriser l'émergence d'une gouvernance (loi promulguée par l'Etat en Turquie ou en Corée ou bien formes de collaboration volontaire par incitation, par exemple aux Etats-Unis et au Canada avec des contrats de projet). L'intervenante a souligné que

l'une des spécificités majeures de la métropole francilienne résidait dans son maillage communal très fragmenté (avec près de 1300 communes).

Christian Lefèvre a souligné que, dans les grandes métropoles mondiales, si les relations entre les villes centres et les autres collectivités locales étaient souvent conflictuelles, il existait des tissages de coopération entre elles (dont la Conférence métropolitaine est un exemple). Il a remarqué ensuite la présence toujours forte de l'Etat dans les métropoles capitales.
Son exposé a aussi porté sur l'importance de mettre en place en France des lieux de collaborations entre acteurs économiques et institutions (ces relations existent sous différentes formes à Madrid, Londres, New-York ou Turin).
Enfin, il s'est déclaré favorable à ce que la question institutionnelle ne soit pas posée au préalable, mais seulement comme le résultat d'un processus. Selon lui, la complexité de la métropole francilienne n'est pas spécifique en soi. Par contre, il existe un problème de régulation entre ses acteurs politiques qui nuit à l'action publique et est facteur de fragmentation ainsi qu'un manque d'espace de dialogue durable entre acteurs publics et acteurs économiques.

La fiscalité locale et la péréquation

Au cours de l'intervention de **Jean-Pierre Chauvel** de l'IAURIF sur « *Les disparités de richesse entre communes en Ile-de-France* », trois points ont été développés.
Tout d'abord, la richesse fiscale communale en Ile-de-France montre que les collectivités sont, de façon générale, en assez bonne forme financière. Leur désendettement est régulier depuis 10 ans, les collectivités franciliennes connaissent moins de difficultés que les autres collectivités françaises. Néanmoins, on constate de grandes inégalités de niveaux de ressources.
Ensuite, il convient de remarquer que les dotations de l'Etat ne sont pas proportionnelles aux inégalités de ressources des communes. En Ile-de-France, les deux outils de péréquation (FSRIF et DSU) jouent leur rôle, même si leur efficacité reste modeste et a tendance à diminuer. Ceci est dû à l'une des spécificités franciliennes : il existe assez de communes riches pour que les mécanismes de péréquation fonctionnent. Si, pour les communes les plus riches et les plus pauvres, la dotation de l'Etat a un effet perceptible, il n'en est pas de même pour des communes aux situations moins extrêmes, notamment dans les espaces ruraux.
Enfin, il apparaît que l'intercommunalité à fiscalité propre est un levier pour une solidarité de proximité mais reste relative et ne doit pas être assimilée à une mutualisation. Seule la taxe professionnelle à venir est partagée, ce qui fait dire à Jean-Pierre Chauvel qu'il s'agit pour les intercommunalités d'une « communauté réduite aux acquêts ». La solidarité ne peut se faire (ou pas) que sur le moyen et long terme au travers de la dotation de solidarité communautaire, grâce aux dotations de l'Etat et à condition d'une augmentation des bases.
Mais, plus généralement, il souligne que c'est à l'échelle régionale que tout mécanisme de redistribution fonctionnerait de façon optimale.

Les transports et déplacements

L'exposé d'**Alain Meyère**, Directeur du département Transports et Infrastructures de l'IAURIF, a montré que la problématique transport découpe la région en deux territoires dont les frontières sont à géométrie variable.
Il a mis en évidence les très forts contrastes territoriaux en matière de transport entre une partie de la zone dense et le reste de l'agglomération : un cœur très irrigué par le réseau ferré et isolé par le mur périphérique se distingue du reste de la région.
Le propos a ensuite porté sur la complexité de la gouvernance des transports à l'échelle francilienne. A côté du rôle régional du STIF, il a été rappelé la présence importante de l'Etat, l'existence des compétences communales en lien avec l'urbanisme. Il a également été fait mention du rôle que peuvent jouer les communautés d'agglomération en tant qu'AOP, autorité organisatrice de proximité.
Enfin, Alain Meyère a souligné le besoin d'une vision géographique large pour penser les transports collectifs en présentant deux expériences étrangères qui s'appuient sur des dimensions régionales : Transport for London pour le Greater London (qui recouvre environ les quatre premières zones RATP) et dont un des enjeux actuel est d'étendre le périmètre pour exercer une

compétence complète sur les trains de banlieue, et le Verkehrsterbund Berlin-Brandeburg (organe technique de coordination entre territoires) dont les compétences sont proches de celles du STIF.

Dans un second temps, **Francis-Rol-Tanguy**, ancien Préfet-directeur régional de l'Equipement d'Ile-de-France et actuel membre du conseil général des Ponts et Chaussées, a rappelé que, si l'offre de transport francilienne est souvent jugée positive sur la scène internationale, la région n'est pas très bien placée si l'on prend seulement en compte l'offre externe au périphérique. Il existe un paradoxe : dans cette zone où le nombre d'actifs augmente davantage qu'au centre, l'offre en transport collectif est moins bonne mais aussi plus chère que dans la zone dense.
Selon lui, il faut que le RER devienne le « métro » de l'agglomération avec des terminaisons au coeur des villes nouvelles et des villes éloignées comme Melun. Comme le préconise le SDRIF, il a suggéré que se développent des bassins de vie autour de ces pôles et que des AOP puissent y proposer des services de transports proche du modèle provincial de Transport Express Régional (liaisons internes au bassin de vie, avec plus de fréquence et un matériel plus confortable). Cette nouvelle organisation reposerait sur une politique tarifaire non plus radiale mais par « alvéoles ».
A ses yeux, il s'agit d'améliorer la gouvernance régionale des transports en permettant que le STIF soit également chargé de gérer le réseau routier, en utilisant pleinement toutes les technologies d'information et de gestion des déplacements.
A la question posée par les commissaires de savoir comment appréhender les transports sur Paris, il a jugé que, vu sa fonction régionale, une AOP au cœur d'agglomération ne se justifiait pas dans les mêmes termes mais qu'il ne faudrait pas pour ces mêmes raisons évacuer toute perspective de création d'une AOP parisienne.

Jean-Raymond Fradin, Directeur des routes et des circulations douces de la Région Ile-de-France a conclu l'audition technique par une analyse des réseaux routiers. Celle-ci a confirmé la distinction entre Paris et le reste du territoire régional. Selon lui, à difficulté égale, un projet de transport de surface a beaucoup plus de chance d'être mené à bien rapidement à Paris qu'à l'extérieur du périphérique. Paris est en effet le seul maître d'ouvrage pour les questions de voirie sur son territoire.

Les échanges avec les commissaires ont porté sur les frontières entre le cœur d'agglomération et le reste de la région. Si la limite formée par le périphérique a été jugée trop étroite pour organiser les transports au centre, la définition géographique de la zone dense s'avère encore très complexe.
Les auditions ont permis de dégager la pertinence d'une autorité organisatrice des transports à l'échelle régionale. A ce titre, le rôle du STIF a été confirmé et les débats ont convergé sur l'importance d'élargir ses compétences et ses capacités financières.

Le développement économique

Sur ce thème, la commission a auditionné deux universitaires, spécialistes de l'économie des territoires, Laurent Davezies, professeur à l'Université Paris 12, et Pierre Veltz, professeur à l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées.

Laurent Davezies s'est félicité qu'un débat sur la recherche d'un scénario pour la métropole Paris/Ile de France soit lancé mais a précisé qu'il devait déboucher sur un processus. Il a affirmé ne pas savoir quel mode de gouvernance il fallait privilégier et mentionné combien la recherche du périmètre cohérent pouvait être vaine.
Son exposé a permis d'esquisser les inconvénients et difficultés de la configuration institutionnelle actuelle (les « coûts du petit Paris »). Selon lui, la métropole Paris/Ile de France est pénalisée par l'effondrement économique du coeur de l'agglomération et connaît actuellement un processus de ségrégation sociale qui pénalise l'ensemble du développement métropolitain. Ségrégation qui se déploie sur fond d'immobilité résidentielle des habitants (et ce quel que soit leur statut : locataire, propriétaire, …), laquelle ne peut être compensée que par la mobilité quotidienne (avec tous ces effets non durables).
Il s'opère en effet un étalement des emplois en deuxième couronne, qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne permet pas un rapprochement habitat-emploi au bénéfice des habitants les plus en difficulté. Cet étalement « éparpillé » contribue à de profondes inégalités sociales et territoriales. Les populations pauvres de grande couronne ne bénéficient pas des transports

collectifs concentrés sur Paris et sont contraintes à d'importantes mobilités quotidiennes, lourdes sur le plan environnemental.
Il a souhaité aussi faire part de sa défiance par rapport aux effets soi-disant positifs de la mutualisation fiscale effectuée via les dispositifs de péréquation intercommunaux sur vaste échelle. Il a également alerté sur les risques de mécanismes redistributifs appuyés sur les impôts ménages.

Pierre Veltz, est intervenu sur les rapports entre phénomène de métropolisation et développement économique.
Selon Pierre Veltz, la métropole francilienne doit s'appréhender à l'échelle nationale. Il existe actuellement en France un vaste système métropolitain national qui bénéficie des effets de l'économie francilienne.
Les métropoles sont des lieux d'efficacité économique qui profitent de l'accessibilité à un marché d'emplois et d'activités très large. Elles sont en concurrence sur le plan international entre des métropoles de même rang. La métropole parisienne, dans ce contexte de mise en concurrence, dispose d'atouts majeurs : sa qualité de vie, son image patrimoniale ou son réseau d'infrastructures et de services publics (santé…).
Pour être efficace, certaines compétences doivent être renforcées au niveau régional pour d'évidents enjeux d'efficacité et de cohérence : les transports, le logement, les universités et la recherche. D'autres compétences doivent être pensées à plus petite échelle comme les politiques sociales et la « maintenance » du système urbain. Pierre Veltz a également souligné l'importance d'un centre parisien élargi à des populations plus diverses, compte tenu de l'importance y compris pour la bonne marche du système productif du maintien de la diversité sociale.
Selon lui, l'actuel débat sur la gouvernance métropolitaine ne devrait pas reposer sur une opposition entre l'élaboration d'un noyau central et l'émergence d'une politique d'agglomération élargie. Il faut pouvoir compter sur les deux : le « Grand Paris » et le renforcement puissant de la Région.

L'habitat et la politique du logement

Cette question a été traitée par Gérard Lacoste, Directeur Général Adjoint de l'IAURIF, spécialiste de l'habitat et du logement en Ile-de-France, et Jean-Claude Driant, professeur à l'Université Paris 12.

Dans son introduction, **Gérard Lacoste** a articulé son exposé en quatre points.
Tout d'abord, il a dressé la liste des grands défis de la Région, au nombre de trois : une très forte aspiration des ménages à la mobilité résidentielle, des besoins persistants en matière de construction de logement (l'objectif des 60 000 logements par an du SDRIF apparaissant essentiel) et enfin, une envolée des prix et des loyers qui se poursuit. Ces défis étant communs à l'ensemble des grandes métropoles.
Il a ensuite présenté le réseau d'acteurs impliqués, illustrant la complexité du jeu d'acteurs en présence et l'instabilité législative à l'œuvre. En premier lieu se tient l'Etat qui fixe les règles (plafond des loyers sociaux, normes d'accès au logement social, règles techniques…), détient un rôle de contrôle, mène des actions territorialisées et intervient financièrement (aides à la pierre, aides à la personne, aides fiscales). Les communes représentent l'autre acteur principal (permis de construire, droit de préemption, offices HLM municipaux…). Face à ces deux acteurs, les conseils généraux jouent un rôle essentiellement centré sur le logement des plus défavorisés, en cohérence avec leur compétence dans le domaine de l'action sociale. Enfin, la Région territorialise les objectifs (SDRIF), agit en amont des projets sur les questions foncières (EPFR) et intervient financièrement.
En troisième point, il a rappelé le contexte actuel et les perspectives régionales. Face au déclin de la construction au cœur de l'agglomération, deux solutions peuvent être complémentaires si l'on veut atteindre le niveau de 60 000 logements par an : une revalorisation de l'urbanisme opérationnel sur les territoires de projet du SDRIF et une articulation plus étroite entre construction et politique de transport pour favoriser la densification des zones bien desservies. D'autre part, il faut veiller à une meilleure la répartition du logement social, très inégale, pour répondre à une demande forte et de plus en plus sociale. Par ailleurs, il existe un processus de diffusion de la hausse des prix qui gagne la grande couronne et nécessite une réflexion à l'échelle

régionale. Enfin, il note la faible implication du niveau local ainsi qu'une évolution du droit défavorable aux acteurs opérationnels (d'où l'intérêt de faire évoluer la législation actuelle dans ce domaine).

Dans ce contexte, la création d'un syndicat régional du logement dont le rôle essentiel serait de répartir géographiquement les objectifs de construction entre territoires, constitue à ses yeux un point fort de convergence actuel. Ce syndicat regrouperait l'ensemble des acteurs (Etat, Région, collectivités, offices HLM, SEM…) et pallierait la fragmentation du jeu d'acteurs (selon un modèle cependant assez différente de celui du STIF).
Cette nouvelle structure favoriserait la connaissance de la demande sociale régionale, permettrait une meilleure coordination entre la multitude des opérateurs impliqués. Ce syndicat pourrait interpeller l'Etat pour faire évoluer une réglementation trop uniforme et peu adaptée au contexte francilien. Il permettrait de renforcer les outils existants et leur donner plus d'efficacité (application de la SRU, conventions logements bureaux…). Il pourrait également apporter des aides au niveau local (par exemple en soutenant financièrement les communes bâtisseuses…) grâce à un FSDRIF (fond de solidarité et de développement) pour lever les réticences locales à l'accueil de logements.

Jean-Claude Driant a centré sa contribution sur les limites des marges de manœuvre des acteurs publics.
Tout d'abord, il a traité de la répartition des aides publiques du logement et souligné combien l'ensemble des aides était difficilement maîtrisé par les acteurs publics.
Devant les variations fortes du marché, seule une très faible part des aides (un milliard sur les 27 milliards) peut être territorialisée et faire l'objet de stratégies locales. De plus, les acteurs font face à une lisibilité de moins en moins claire des modes d'interventions.
Les lois se succédant depuis les trente dernières années, il n'existe pas à proprement parler une politique du logement, mais plutôt un éparpillement de « filières » qui s'autonomisent (le droit au logement de la loi Besson à la loi DALO, les politiques locales de l'habitat de la Loi d'Orientation pour la Ville à la loi SRU…). Ces filières sont bien souvent en contradictions en termes de contenu (objectifs du droit opposable par rapport à ceux de la mixité sociale) ou de temporalité (urgence de la loi DALO face au long terme des PLH).
Enfin, les acteurs peinent à articuler les objectifs qualitatifs et quantitatifs.
Pour organiser la phase de transition, Jean-Claude Driant propose deux types d'intervention. La première vise une augmentation des marges de manoeuvres dans le secteur du logement social : remise en cause du droit au maintien, développement des offres adaptées pour les personnes âgées, accession à la propriété. Surtout, la politique de lutte contre l'habitat indigne porte un fort potentiel de transformation du parc en partie à vocation social et apparaît très intéressante en première couronne.
La seconde a pour objectif une fluidification du marché : meilleur ciblage de la qualité et de la localisation de la construction et surtout meilleure connaissance du stock. Néanmoins, il souligne que cette fluidification comporte un risque de renforcements des effets ségrégatifs. Il est donc primordial qu'elle soit accompagnée par les acteurs publics garants d'une répartition équilibrée de la construction neuve.
Selon lui, une structure comme celle présentée par Gérard Lacoste apparaît très intéressante. Cette structure serait directement délégataire des aides à la pierre, produirait un PLH régional qui s'imposerait aux autres PLH et aux PLU. Elle permettrait d'inciter les acteurs privés à fluidifier le marché et pourrait élargir ses compétences à une gestion des contingents de logements sociaux.
Mais la Région est elle l'échelle adaptée ? Pour le chercheur, la Région trouve sa pertinence. Il est en effet intéressant, devant les difficultés des autres régions à prendre en compte leurs périphéries, qu'une structure articule sa zone urbaine dense et ses périphéries rurales. N'y a-t-il pas là un modèle francilien à trouver ? Il s'agit cependant de préserver les compétences des acteurs de proximité.

2. Auditions des personnalités politiques ou de leurs représentants

Les conseils généraux

Anne Hidalgo, membre de la commission et Première-adjointe au Maire de Paris a rappelé le changement de relations entre Paris et les communes voisines intervenu depuis 2001 ainsi que la création du dispositif informel de la conférence métropolitaine. Puis, par grandes politiques sectorielles, Anne Hidalgo a pointé celles qui, à son sens, posaient ou non des enjeux de gouvernance : une situation satisfaisante en termes de transports (grâce au STIF), des réalités et des déséquilibres en matière d'emploi beaucoup plus préoccupants, de même que pour le logement - et tout particulièrement le logement social - et peut-être d'autres champs comme l'environnement (même si là encore existent des structures comme le SICTOM).

Le Conseil Général des Hauts-de-Seine était représenté par **Monsieur Polo** (Directeur de l'Aménagement au sein de l'Administration départementale) qui n'a pas souhaité s'engager dans le débat de ce jour de nature politique, en raison de son statut de fonctionnaire.

Représentant Pierre Bédier, **David Morgan** (directeur adjoint au Conseil général des Yvelines) a confirmé la disponibilité du Président pour une éventuelle audition. Il a rappelé l'hostilité du département à tout ce qui pourrait conduire à un renforcement des tendances centripètes (y compris telles que les faisceaux les incarnent dans le projet de SDRIF) et, a fortiori, à une concentration de moyens sur la zone centrale.

Francis Chouat, Premier Vice-président du Conseil général de l'Essonne, a considéré en préalable qu'il fallait sortir de l'ambiguïté porté par certains acteurs régionaux mêlant attaques contre le projet de SDRIF et propositions en faveur d'un « Grand Paris ». Il a ensuite développé deux principes pour conduire la réflexion. D'une part, le fait que le projet de SDRIF renouvelle très fortement, et légitimement, la lecture territoriale à faire de la Région en sortant de la classique - et inégalitaire - approche par couronne au profit d'une approche dynamique et métropolitaine de l'agglomération. D'autre part, le fait que la mise en œuvre du projet de SDRIF ne peut à l'évidence être effective dans le statu quo institutionnel actuel, mais ne peut non plus concerner exclusivement le cœur d'agglomération. Enfin, à son sens, les politiques sectorielles à interroger dans cette réflexion d'ensemble sont : les transports (comment adapter le STIF aux enjeux décentralisés ?), le logement (quelle mise en œuvre au niveau régional ?), le développement économique et l'innovation (dans une logique de réseaux) ainsi que la carte sanitaire (modèle de l'APHP).

Les intercommunalités

Patrick BRAOUEZEC, Député de Seine-saint-Denis et Président de la Communauté d'agglomération de Plaine Commune a souligné l'apport majeur du projet de SDRIF pour dessiner les contours des dynamiques territoriales de la région. Il a également évoqué l'intérêt d'explorer différents scenarii et surtout d'en dérouler toutes les conséquences. Il relève que, concernant les évolutions possibles du cœur de l'agglomération, trois scenarii semblent se dessiner :
Reconstituer un « Grand Paris » réunissant la capitale et les trois départements de la petite couronne ;
Créer un territoire avec Paris et la trentaine de communes limitrophes, dans la logique historique d'extension de la capitale
Imaginer un scénario « marguerite », organisant autour du pôle central parisien cinq ou six pôles structurants qui auraient la même vocation que la capitale.

Ardent défenseur du troisième scénario, Patrick BRAOUEZEC en a détaillé les avantages.
Tout d'abord, la possibilité pour tous les habitants de la zone dense de faire partie d'une centralité, et non d'être absorbés ou relégués comme dans les deux premiers scenarii. Or, il est important pour des territoires de se sentir attachés à une forme de centralité.
Ensuite, toute autre forme d'organisation territoriale laisserait libre cours au marché. Malgré les volontés politiques locales, c'est encore le marché qui décide du développement d'un territoire. Et

se pose bien la question du rôle de l'investissement public comme moteur de ces pôles, ainsi que l'opération du Stade de France l'a montré pour Plaine commune.
Enfin, le troisième scénario est celui qui correspond le mieux aux attentes des habitants, car il y a, au sein de la population, une fierté d'appartenance à une centralité.
Au fil du débat, Patrick Braouezec a souhaité ajouter les éléments suivants. C'est la Région qui doit être la gouvernance de référence avec ce troisième scénario qui se matérialiserait par une instance regroupant les Présidents d'intercommunalité et la Région ; l'hypothèse d'une « marguerite » élargie au-delà du cœur peut être effectivement envisagée. Le troisième scénario permet de faire en sorte que tous les territoires soient couverts par une intercommunalité. Par conséquent, en effet, les départements n'auraient plus de raison d'être : les départements ont été découpés de façon étrange et de réels bassins de vie ont été coupés (Gennevilliers par exemple aurait dû rester avec Saint-Denis), le scénario en marguerite permet de recréer les bassins de vie qui ont été cassés.

Lors d'une autre audition, **Nicolas Portier**, secrétaire général de l'AdCF a rappelé en préalable et à titre technique, la spécificité de l'intercommunalité francilienne comprenant y compris en première couronne des communautés très abouties et d'autres moins. Puis, il est revenu sur les trois scenarii présentés par Daniel Béhar lors de la convention de l'ADCF en octobre.
Précisant qu'il s'agissait de scenarii théoriques et non exhaustifs, destinés à susciter un débat et susceptibles de combinaisons multiples, il a présenté les enjeux et limites de chacun d'entre eux.
Passant rapidement sur « Hausmann II » (un Paris élargit à ses 29 communes limitrophes), il a considéré que « Metropolis » (soit une communauté urbaine à 124 communes) serait difficilement gouvernable sans dispositif sur mesure, tandis qu'envisagée comme une collectivité territoriale de type ex-conseil général de la Seine, cette proposition soulèverait le problème des intercommunalités existantes et poserait également la question de l'association des maires. Quant à la « marguerite », ce scénario demanderait une évolution des périmètres des intercommunalités existantes avec la nécessité d'inventer un dispositif de régulation. Dans tous les cas, le devenir des Conseils Généraux serait posé.

Au-delà des scenarii, Nicolas Portier a développé la question majeure du « pour quoi faire ? », évoquant notamment le logement, la cohésion sociale et la péréquation et considérant que certaines des compétences classiques des communautés étaient, en Ile de France, déjà assurées par le Conseil Régional ou des syndicats techniques.
Par ailleurs, il a tenu à rappeler qu'au-delà de l'identification des compétences, un sujet majeur résidait dans la définition de celles-ci : quelle que soit la structure envisagée, s'agit il de lui attribuer des fonctions stratégiques et de planification pour des conventions de mise en œuvre avec d'autres échelons (de type Grand Londres) ou, au contraire, de lui conférer des responsabilités d'opérateur, d'interventions et de gestion des services ?.
Enfin, revenant sur les enjeux centraux en Ile-de-France de solidarité financière et fiscale (cf travaux de l'IAURIF), Nicolas Portier a souligné l'effet péréquateur massif de l'intercommunalité (l'exemple de Rennes avec une réduction de 80% des disparités grâce à l'intercommunalité étant à ce titre très éclairant), tout en rappelant que l'on pouvait également faire de la péréquation autrement (comme le montre le FSRIF) et que la Taxe Professionnelle Unique était un processus long avec un lissage des taux très progressif.

Un certain nombre de présidents d'intercommunalités ou leurs représentants sont intervenus.
Xavier Lemoine, Président de la Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, a posé la question du périmètre géographique du cœur de l'agglomération et donc de la structure possible à inventer.

Christian Métairie, Président de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre est intervenu à titre personnel. Il a fait valoir la cohérence territoriale réelle de cette communauté associant des communes différentes (plus ou moins proches de Paris, aux tissus urbains et aux ressources très divers). Il a précisé le changement dans les échanges avec Paris et a souligné l'intérêt de préserver ce type de démarche, plutôt que d'ajouter une nouvelle structure.

Vincent Capo-Canellas, Président de la Communauté de communes Drancy/Le Bourget est intervenu sur la complexité des échelons administratifs locaux. Il pose la question des objectifs à poursuivre et de ce que les communes cherchent et veulent mettre en commun dans le cadre

d'une évolution institutionnelle de l'agglomération. C'est, selon lui, la question essentielle de ce débat. Il considère, en outre, que ce débat posera inévitablement la question de la place des départements en Ile-de-France et celle de savoir si l'Etat ne doit pas se dessaisir d'un certain nombre de compétences au profit des échelons locaux.

Hervé Marseille, Vice-président de la Communauté d'agglomération Arc de Seine, considère qu'il n'y a jamais eu aussi peu d'articulations entre les collectivités locales qu'aujourd'hui, ce qui est dommageable pour la concertation sur un certain nombre de sujets importants, y compris à son sens comme le montre le SDRIF. Il pense que le projet d'une loi-cadre de l'Etat peut arriver à tout moment.

Francis Lara, Directeur général des Services de la Communauté d'agglomération du Plateau de Saclay, indique qu'au sein de cette intercommunalité la réflexion n'a pas encore aboutie sur le sujet de l'évolution du cœur de l'agglomération. Selon lui, la méthode pertinente consisterait à penser la façon d'organiser l'existant à l'aune des enjeux qui nous sont posés aujourd'hui : transports, logement, attractivité économique. Il n'est en effet pas pertinent de commencer par ajouter une couche administrative supplémentaire.

Toutes ces auditions ont pointé une même nécessité, celle de réorganiser les échelons et les compétences locales en Ile-de-France. Si tous nos interlocuteurs ne s'accordent pas sur le projet de création d'une collectivité nouvelle, la réflexion sur les enjeux à penser, travailler et négocier en commun semble unanimement lancée.

Le point de vue du bureau de la Conférence métropolitaine.

Philippe Laurent (membre du bureau de la Conférence Métropolitaine, Maire de Sceaux) considère que la question essentielle est celle de savoir quel mode de gouvernance correspond le mieux à la mutualisation des ressources et aux projets à mettre en commun entre les collectivités. Il rappelle que la Conférence Métropolitaine n'a pas pour projet de penser une structure institutionnelle mais de permettre une concertation entre les maires avec les conseils généraux et surtout la Région.

Philippe Laurent a souhaité attirer l'attention des commissaires sur la nécessité de distinguer et d'assurer la péréquation (type FSRIF, qui n'a pas besoin de structure spécifique) et la mutualisation (celle qu'assurent le STIF, la Région, les Conseils Généraux et qui, elle, demande une autorité politique décisionnelle et régulatrice). Il ajoute que l'une des spécificités en Ile-de-France est que les intercommunalités ne correspondent pas toujours à des bassins de vie, ce qui complique plus encore mutualisation et péréquation.

Laurent Lafon (membre du bureau de la Conférence Métropolitaine, Maire de Vincennes, conseiller régional) estime que la question majeure de ce débat sur l'évolution institutionnelle de l'agglomération est celle des inégalités sociales et territoriales. Selon lui, quel que soit le projet issu des travaux de notre commission, il lui faudra une légitimité politique très forte (et non pas seulement une pertinence technique). Laurent Lafon a souhaité alerter les commissaires sur le risque, pour tous les élus quelle que soit leur appartenance politique, de se voir imposer une structure par l'Etat, sachant que deux lectures possibles de l'intervention de Roissy étaient envisageables (une possible intervention autoritaire ou un appel aux élus locaux pour une définition collective).

Daniel Guiraud (membre du bureau de la Conférence Métropolitaine, Maire des Lilas) indique que la démarche initiée au sein de la Conférence Métropolitaine est celle d'une réflexion ouverte qui s'oppose à toute démarche autoritaire. Les Maires n'ont pas une idée préconçue qu'ils chercheraient à imposer.

Gilles Catoire (membre de la Conférence Métropolitaine, Maire de Clichy-la-Garenne) affirme que trois domaines doivent faire l'objet de concertations avec les collectivités du cœur de l'agglomération : le développement économique (pour la lutte contre les inégalités), le logement (pour lequel une autorité régulatrice est indispensable) et la mobilité (en prenant le contre-exemple de *Vélib'*), voire d'autres thèmes, comme par exemple la culture. Il considère que si le

périmètre géographique n'a pas été défini, ses contours pourraient être ceux que recoupent les grands syndicats techniques actuels sur la zone dense. Il est favorable, en termes de méthode et à titre personnel, à un référendum de ratification de la nouvelle structure à créer.
Au fil des échanges, les membres présents du bureau de la Conférence Métropolitaine ont souligné la difficulté de se caler, pour une réorganisation institutionnelle du cœur de l'agglomération, sur les structures intercommunales existantes, inadaptées aux bassins de vie (même si certains espaces de solidarité ont été reconnus comme Plaine commune et l'ACTEP dans une autre mesure), tout en précisant qu'il importait pour les maires de l'agglomération centrale, de connaître et de participer à l'élaboration des projets afférant au devenir organisationnel de la région. En outre, la question des inégalités est celle qui semble être la clef d'entrée pour élaborer le scénario le plus pertinent.

Le point de vue de Jean-Yves le Bouillonnec, Député du Val-de-Marne, Maire de Cachan et Président de la conférence territoriale de la Vallée scientifique de la Bièvre.

Jean-Yves Le Bouillonnec a mentionné l'importance d'une implication des populations et de leurs représentants dans l'élaboration des projets. Ensuite, il a insisté sur l'interpénétration des problématiques entre l'intra-muros de paris, la première couronne et la grande couronne. Cette interpénétration nécessite la création d'espaces de débat commun et de gouvernance partagée. Enfin, il a démontré la nécessité, compte tenu de la spécificité francilienne, non de créer de nouveaux pouvoirs, mais d'innover dans la répartition des compétences et de leur gestion. Son intervention a ensuite été largement consacrée aux problèmes du logement : il est notamment revenu sur les circonstances, aux effets dommageables, de la création de plusieurs établissements publics fonciers, sur les problèmes posés actuellement par le désengagement de l'Etat, sur l'importance de la question du logement social. En conclusion, il a également alerté sur la très grande difficulté de mener au Parlement un débat ou des réformes concernant l'Ile de France.

Le point de vue du sénateur Philippe Dallier

Tout d'abord, le sénateur Philippe Dallier formule un certain nombre de critiques à l'encontre de l'échelon intercommunal. Il considère en effet que les périmètres des intercommunalités sont souvent peu pertinents, eu égard notamment à la nécessaire péréquation des ressources. Selon lui, une intercommunalité bien pensée est un bassin de vie. Il estime que l'intercommunalité est un modèle administrativo-politique complexe. Il observe par ailleurs que les Français ne savent pas quelles sont les compétences des différents échelons administratifs, notamment les intercommunalités.

Il propose un modèle à trois couches : la couche de proximité, la commune ou l'intercommunalité en province ; la couche intermédiaire, la Région (et non les départements qui, selon lui, ne sont plus pertinents aujourd'hui) ; l'Etat comme couche supérieure.

Ce modèle permettra de clarifier les compétences de chaque échelon, ce qui est aujourd'hui devenu indispensable. Il nécessitera peut-être de revoir le périmètre administratif des régions. Ce modèle aura également pour conséquence de penser une réforme de la fiscalité locale.

Philippe Dallier considère par ailleurs que le scénario dit de la « marguerite » défendu notamment par le député Patrick Braouezec ne règle en rien la question de la péréquation sur le territoire régional. Le sénateur plaide, quant à lui, pour la création d'une collectivité locale de plein exercice d'un nouveau type, dont les représentants seraient élus au suffrage universel, sur un découpage cantonal, et dont les compétences seraient limitées. Quant au périmètre de cette nouvelle collectivité, aucune solution ne coule de source, la meilleure serait néanmoins de l'envisager sur le territoire de Paris et de la petite couronne actuelle.

Le point de vue du député-maire Gilles Carrez, Maire du Perreux

En préalable, il a insisté sur le fait que la zone centrale ne pouvait en rester a un statu quo, avec tous les dysfonctionnements induits en matière de planification urbaine (prenant l'exemple de la difficulté à faire émerger des opérations de logement). Après avoir longtemps considéré que l'intervention combinée de l'Etat et de la Région pourrait y pourvoir, il lui apparaît désormais qu'une structure spécifique doit être dédiée pour la zone centrale à la planification de l'espace, au logement et aux grands équipements.

En ce qui concerne l'ACTEP, elle doit selon lui déboucher désormais sur une intercommunalité à fiscalité propre (CU) aux lendemains des municipales, afin de « montrer par l'exemple la question de la gouvernance de la zone centrale ». Pour celle-ci, seule une structure spécifique, construite par la négociation et ensuite mise en place par une loi-cadre permettra à la fois une meilleure efficacité dans la gestion de l'espace et une mutualisation des moyens (la Taxe Professionnelle essentiellement).
Pour ce qui est du scénario dit de la « marguerite », Gilles Carrez craint qu'il ne soit artificiel et préfère une structure dédiée pour la zone centre. Structure qui ne serait pas nécessairement une organisation « forte » mais permettrait de réintroduire de la planification urbaine entre les maires.
Suite aux échanges, le député-maire Gilles Carrez a considéré que face à 1281 maires, la Région avait besoin de structures intermédiaires, et qu'un nouveau dispositif était à imaginer, compte tenu du fait également que l'Etat n'assurait plus le rôle qu'il avait pu jouer par le passé.

Le point de vue du Sénateur Jean-Jacques Jégou, Maire de Plessis-Trévise et Vice-président de la Communauté d'agglomération du Haut Val-de-Marne

Le sénateur Jean-Jacques Jégou s'est montré très attaché à la réduction des inégalités territoriales. Il a tenu à évoquer le déséquilibre est/ouest francilien entre logements et emplois et a souligné combien la question des transports représente un enjeu majeur pour le Val-de-Marne dans ce contexte (problème de congestion, fréquence trop faible, dégradation du matériel). Rappelant l'importance du développement de nouvelles infrastructures de transport, il s'est félicité de la politique d'investissement du Conseil Général du Val-de-Marne mais s'est inquiété des ressources financières du STIF. Il a dénoncé le coût des services de transports pour les usagers val-de-marnais soumis à une double-peine car ils doivent à la fois participer au financement des politiques de transport du département et du STIF.
Selon lui, il est très important que se structurent des bassins de vie créateurs d'emplois et que les choix de gouvernance contribuent à la réduction des inégalités et des déséquilibres régionaux. Si la situation actuelle ne lui convient pas, il s'est toutefois montré prudent et ne s'est pas prononcé en faveur d'un scénario en particulier. Il souhaite que soit réalisé au préalable un état des lieux des conditions de vie des habitants pour mieux répondre par la suite aux inégalités.

Le point de vue de la Sénatrice Dominique Voynet, Sénatrice de Seine-Saint-Denis, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de 1997 à 2001

Dénonçant une approche trop souvent axée sur les périmètres et généralement envisagée sous l'angle du seul rapport entre Paris et sa périphérie, Dominique Voynet a préféré se situer dans une réflexion visant à inventer la ville du XXIe siècle et partant des cultures urbaines. Soulignant des limites communales désormais « débordées » par les réalités quotidiennes, elle a considéré que le statu quo ne pouvait durer, sans pour autant approuver la récente intervention du Président de la République, au regard d'un Etat qui par ailleurs n'a fait que se désengager.
Revenant sur les difficultés évidentes à adopter des stratégies coopératives (et constatant le développement de pratiques défensives), elle a plaidé pour une nouvelle structure, de type communauté urbaine mais adaptée, pour assurer la cohérence des politiques publiques et une véritable mutualisation financière
Questionnée sur le périmètre à définir, elle a précisé que cette question ne devait être posée que dans un second temps. Il s'agit en premier lieu de définir au sein de cette nouvelle structure, une hiérarchisation des priorités, dans les domaines du transport et du logement notamment.
Pour la Sénatrice, l'Etat doit trouver sa place dans ce débat, non par un passage en force, mais en tant que garant de cohérence et pour mettre en place des dispositifs de péréquation financière et dessiner une politique foncière.

3. Auditions du CESR et des chambres consulaires

Le Conseil Economique et Social de la Région

Le CESR était représenté par Pierre Moulié, Président de la commission Aménagement du territoire et rapporteur général pour le SDRIF, Isabelle Drochon, Vice-présidente de la commission Aménagement du territoire en charge d'un rapport sur l'intercommunalité en Ile-de-France et Joséphine Coppola, vice-présidente de la commission de la Ville, de l'habitat et du cadre de vie. Daniel Rabardel et Jean-Michel Paumier, auteurs du rapport sur les perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF d'octobre 2007, étaient également présents.
Pierre Moulié a souhaité rappeler que le CESR a engagé un travail sur l'intercommunalité en Ile-de-France qui se conclura dans une séance plénière en avril. Dans ce contexte, les intervenants présents n'ont pu prétendre porter la position du CESR qui s'inscrit sur le « Grand Paris » dans une démarche interrogative.
Néanmoins, il est intervenu sur les questions de périmètres en indiquant qu'il préconisait une réflexion avec un objectif de référence étalé sur le long terme (25 ans). Concernant la gouvernance, il a ajouté que le CESR considère l'échelle régionale comme la plus pertinente et qu'il n'apparaissait pas nécessaire de créer un échelon administratif supplémentaire. L'ensemble des intervenants a insisté sur l'importante d'une réflexion sur les finances et la redistribution fiscale.
Daniel Rabardel et Jean-Michel Paumier sont intervenus sur la compétence transport. Ils ont jugé très positive l'unicité de gouvernance possible avec le STIF et se sont prononcés en faveur d'un élargissement de ses compétences. Cependant, ils souhaitent que ce renforcement s'accompagne d'une déconcentration de certains pouvoirs afin d'accorder aux intercommunalités des délégations en termes d'organisation et de gestion des réseaux à l'échelle des bassins de vie.
Interrogés sur la position du CESR sur un plan institutionnel, les membres ont répondu qu'ils entreraient dans le débat en avril. Isabelle Drochon a conclu en rappelant que la recherche d'une coopération de projet devait primer sur le mode d'organisation.

Les chambres consulaires

La commission a auditionné le représentant de la Chambre Régionale d'Agriculture et le représentant de la Chambre régionale du Commerce et de l'Industrie (CRCI) et de la CCIP.

Michel Caffin, Conseiller Régional des Yvelines et Président de la Chambre Régionale d'Agriculture a souhaité rappeler combien l'agriculture est un atout extraordinaire pour la région Ile-de-France qui contribue à son rayonnement international. Il a insisté sur la nécessaire articulation entre l'emploi, le logement et le cadre de vie qu'il a retrouvée dans le SDRIF. Interpellé sur sa vision régionale de l'agriculture, il a approuvé la nécessité d'une réflexion qui n'oppose pas la grande couronne à la petite couronne. Sans prendre part de manière prononcée au débat sur le choix de gouvernance, il a trouvé cohérent le projet d'une nouvelle structure recouvrant Paris et les départements de petite couronne (projet présenté par P. Dallier au Sénat).

Pierre Simon, Président de la CRCI, a ensuite pris la parole au nom d'une double casquette, rappelant ses fonctions régionales mais également son mandat de Président de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Paris (CCIP) dont le territoire recouvre l'ancien département de la Seine. Il a d'abord évoqué la dimension régionale de l'agglomération parisienne dont les enjeux économiques débordent sur le grand bassin parisien.
Cependant, comme certaines questions ne se posent pas à l'échelle régionale, il s'est montré favorable, au nom du pragmatisme, à ce qu'une structure puisse s'organiser autour d'une zone centrale, autour de Paris. Il a rappelé que l'organisation de la CCIP, qui réunit Paris et les trois délégations de petite couronne, permet de traiter des dossiers de manière cohérente pour l'agglomération parisienne.

ANNEXE 2 : LA TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE

Le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) sur le territoire d'un établissement de coopération intercommunal (EPCI) est codifié à l'article 1609 nonies C.du Code général des impôts.
L'EPCI perçoit l'ensemble de la taxe professionnelle, qui n'est d'ailleurs plus une recette communale.

En contrepartie le groupement reverse à chaque commune membre une **Attribution de compensation (AC)** qui est égale à la taxe professionnelle perçue par la commune l'année précédant l'instauration de la TPU « moins » le coût des compétences transférées à l'EPCI tel qu'il est constaté dans le ou les derniers Comptes administratifs de cette commune.

Au-delà de ces Attributions de compensation (AC) qui sont fixées définitivement, à compétences transférées identiques, le supplément de ressources pour l'EPCI a deux origines :
- la Dotation d'intercommunalité versée, dans le cadre de la Dotation globale de Fonctionnement (DGF), à chaque groupement à fiscalité propre,
- le supplément de recettes de TP venant des entreprises (anciennes ou nouvelles).

Ce supplément de ressources, au-delà du fonctionnement même de la nouvelle structure, permet :
- **L'exercice de nouvelles compétences**, et/ou une amélioration du service d'ores et déjà rendu dans chacune des communes membres,
- le versement à chaque commune membre d'une **Dotation de solidarité communautaire (DSC)** qui est répartie dans le cadre d'une délibération de l'EPCI. La seule contrainte énoncée par la loi consistant en ce que cette DSC soit répartie « de manière prioritaire » en fonction de la richesse fiscale et de la population des communes membres.

C'est donc finalement au travers de cette DSC que peut s'opérer une péréquation entre les ressources communes membres.

Rappelons que la mise en place de cette TPU s'accompagne sur une période de 2 à 12 ans d'un **rapprochement des taux de Taxe professionnelle** entre les communes membres.

TP communale ou intercommunale en Ile-de-France
Au 1er janvier 2008, selon la DGCL du Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, les 1281 communes d'Ile-de-France se répartissaient comme suit :

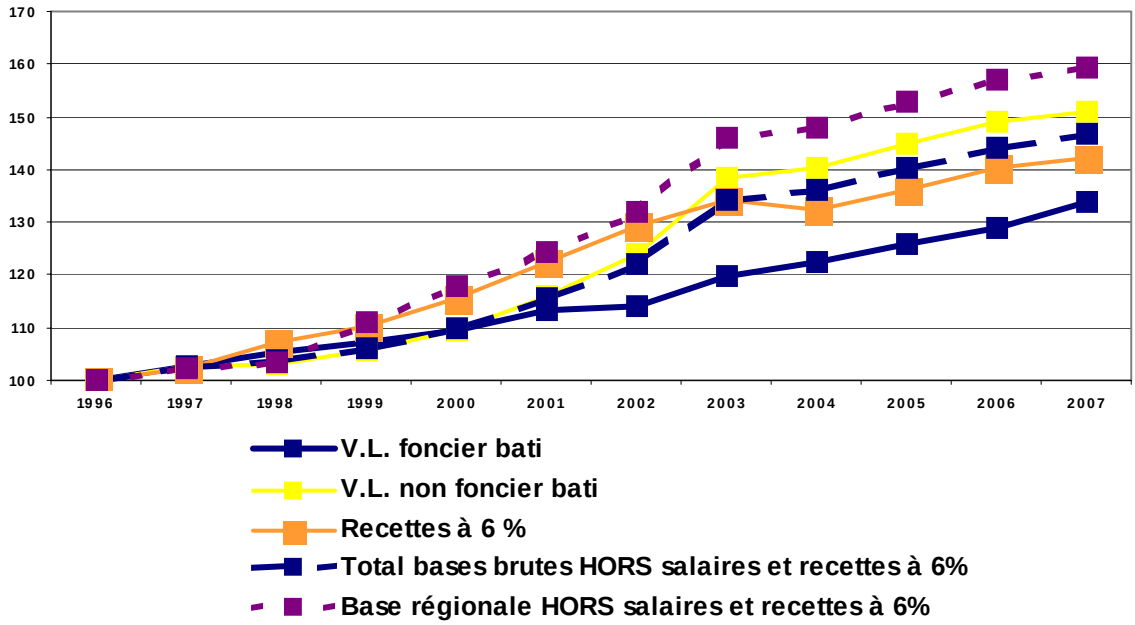
- 552 communes (43%) en TPU et percevant donc une Attribution de compensation et éventuellement une DSC,
- 335 communes (26%) appartenant à un EPCI n'ayant pas opté pour le régime de la TPU. Dans le cas les communes conservent le bénéfice de la TP, et l'EPCI lève un taux additionnel à cette taxe.
- Enfin 394 communes (31%), dont la ville de Paris, n'appartiennent pas à un EPCI à fiscalité propre.

Le poids relatif de la ville de Paris explique que si l'on observe non plus l'effectif communal, mais la répartition de la base d'imposition à la TP selon qu'elle est communale ou intercommunale, la réapparition entre ces 3 catégories est différente (cf graphique ci-dessous)

Evolution de la base de TP en Ile-de-France
La base TP n'a cessé au fil des années de faire l'objet d'allègements qui rendent difficile une analyse de l'évolution des bases de TP « à législation constante ».

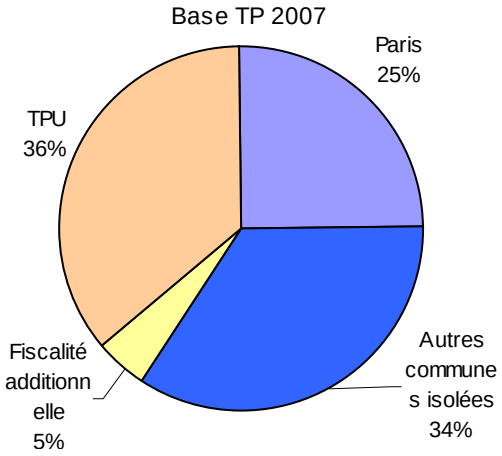
Le graphique ci-dessous tente cependant de retracer sur 11 années l'évolution de la base TP au niveau régional à législation (2008) constante.
Entre 1996 et 2007 la base régionale a progressé en moyenne de 4,33 %, mais si l'on ne retient que les 4 dernières années (2004-2007) cette évolution n'est que de 2,24% en moyenne.

Sur 10 ans une augmentation de 3% de la base TP des communes et groupements représente à terme un supplément de recettes de 1,1 Md€.



Des pistes pour une TPU régionale

Une TPU au niveau régional, sauf à aller à un EPCI (Communauté urbaine, d'agglomération ou de communes) ce qui induirait la disparition des groupements d'ores et déjà existants, devrait aller à une **Collectivité territoriale ad-hoc** créée par la loi.



L'article 72 de la constitution française prévoit ce cas.

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. ***Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi,*** *le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa… »*

Les taux d'imposition moyens en 2007 (Communes ou EPCI)

Une TPU sur l'ensemble de la Région conduirait également à terme (2 à 12 ans) à une uniformisation du taux de TP (commune ou EPCI à fiscalité propre) au niveau du taux moyen observé. En 2007 celui-ci s'établit à 14,74% pour Paris et petite couronne et 14,48% pour l'ensemble de l'Ile-de-France, mais varie de 3 à 35% selon les communes.

ANNEXE 3 : LE FONDS DE SOLIDARITE DES COMMUNES DE LA REGION D'ILE-DE-France (FSRIF)

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) a été crée par l'article 14 le la loi du 13 mai 1991. Il est destiné à *« contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes* [25]*».*

Une commission ad-hoc de 26 élus franciliens est réunie chaque année à l'occasion de la répartition du FSRIF.

LES COMMUNES CONTRIBUTRICES

Les communes contributrices au titre de ce premier prélèvement sont celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % à la moyenne régionale. Elles subissent alors un prélèvement égal à 8% de la différence. Ce pourcentage est porté à 9% ou 10% quand le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 100% ou de 200% à la moyenne régionale (1 248 € en 2007). Le prélèvement ne peut par ailleurs excéder 5% des dépenses de fonctionnement de la commune constatées au compte administratif de l'antépénultième année.

Contribution 1 = Population * (Pot. Financier – moyenne RIF) * (8,9 ou 10%)

En 2007, cette première part représente 154 M€ pour 68 communes (la ville de Paris apporte à elle seule 103 M€ soit 67% du total).

Depuis 2000 un second prélèvement est opéré sur les communes d'Ile-de-France dont les bases de taxe professionnelle par habitant excèdent 3 fois la moyenne nationale (3 * 1 531 € pour 2007). Une montée en régime de ce mécanisme est intervenue entre 2000 et 2004 et a induis, sauf nous le verrons en 2004, une progression des ressources globales du FSCRIF.

Contribution 2 = Population INSEE * (Base TP / hab. – 3*Base moyenne) * taux de TP * 0,75

En 2007 cette seconde part représente 31 M€ pour 15 communes.

LES COMMUNES BENEFICIAIRES

L'ensemble des 248 communes de plus de 10 000 habitants d'une part, des 106 communes de 5 000 à 10 000 habitants d'autre part, sont classées par ordre d' « Indice synthétique de ressources et de charges » décroissant. Cet indice tient compte :

- du potentiel financier par habitant de la commune,
- du revenu déclaré à l'IR des habitants,
- du nombre de logements sociaux,
- du nombre de bénéficiaires d'aides au logement.

Sont éligibles au FSRIF la moitié des communes de plus de 10 000 habitants et 18% de celles de 5 000 à 10 000 habitants enregistrant l'indice synthétique le plus élevé, soit au total 124 + 19 communes.

Ces 143 communes, auxquelles il faut ajouter 4 communes non-éligibles en 2007 mais qui bénéficient d'une garantie à hauteur de 50% de leur dotation 2006, se partagent 183 M€.

Le maire d'une commune ayant bénéficié, au titre de l'exercice précédent, d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France présente au conseil municipal un rapport qui présente les actions entreprises afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et les conditions de leur financement.

[25] CGCT Art. 2531-12

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) doit être rapidement conforté notamment quant à son alimentation.

Deux axes d'amélioration peuvent être envisagés :

- de nombreux plafonnements affectent les sommes réellement perçues auprès des communes contributaires***. Nous ne disposons pas des éléments nous permettant d'évaluer la perte financière induite par ces plafonnements successifs***. Toute augmentation du FSRIF passe cependant par un assouplissement de ces plafonds de prélèvement.

- Au titre de la première part la contribution en peut excéder 5% des dépenses de fonctionnement de la collectivité ***(ceci concerne en 2007 44 des 68 communes concernés).***
- Au titre de la seconde part la contribution ne peut excéder 10% des dépenses de fonctionnement de la collectivité ***(en 2007 ceci concerne 4 communes)***. De plus pour les communes dont les habitants disposent d'un revenu moyen inférieur de 10% à la moyenne du revenu francilien cette seconde part est limitée au niveau de la première (et en conséquence souvent nulle***…) (en 2007 ceci concerne 24 communes et 13 d'entre elles deviennent de ce fait non contributrices à ce second prélèvement),*** etc.
- Pour l'année 2000, seul exercice pour lequel nous disposons de données précises sur l'effet de ces mécanismes, ce sont respectivement 25% et 50% des contributions théoriques aux deux prélèvements qui disparaissent au travers du jeu de ces différents plafonnements. En 2007, si 38 communes sont théoriquement contributrices au titre de la seconde part, le jeu de ces différents plafonnements ramène cet effectif à 15 communes…(sans que puissions donc ici mesurer l'incidence financière du phénomène).

- Ainsi que souligné plus haut les communes appartenant à un groupement ayant adopté le régime fiscal de la TP unique échappent à tout prélèvement au titre de la seconde part. Ceci s'explique par le fait que ces communes n'ont par définition plus de bases de Taxe professionnelle.

Il serait cependant alors possible de faire contribuer en lieu et place le groupement à TPU. Actuellement seule la catégorie des groupements à fiscalité additionnelle et TP de zone sont susceptibles de participer au FSRIF. L'administration de l'Etat elle-même reconnaît[26] que « l'assujettissement des EPCI à TPU au second prélèvement (du FSRIF) apparaît de nature à répondre efficacement au contexte de l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre en Ile-de-France. ».

[26] Note de mai 2006 pour la Conférence nationale des finances publiques