

---

## Conférence métropolitaine

5 décembre 2007

Vincennes

### Les questions posées par la gouvernance du cœur de l'agglomération parisienne

---

**La gouvernance du cœur de l'agglomération parisienne est un thème d'actualité, et la réflexion à ce sujet est amorcée depuis quelques mois au sein de la Conférence métropolitaine du cœur de l'agglomération parisienne.**

Après les nombreux constats partagés lors des trois conférences métropolitaines précédentes (difficultés pour faire face correctement aux besoins de transports et de mobilités, pénurie aiguë de logements abordables, développement économique inégal...) plus personne ne peut affirmer que la situation actuelle est satisfaisante.

Au delà des inévitables turbulences politiques, la plupart des acteurs impliqués conviennent désormais que notre cadre institutionnel mérite d'être revisité pour au moins quatre raisons :

- ✓ depuis 1964, quand le maillage administratif du cœur d'agglomération avait été profondément réformé, beaucoup de choses ont changé dans les modes de vie, dans la dynamique métropolitaine et dans les relations entre territoires
- ✓ depuis la loi de 1999, la création d'intercommunalités a profondément modifié la lecture des territoires et le système de relations entre collectivités dans un contexte de décentralisation plus poussée mais inachevée
- ✓ depuis 2001, l'acquis et l'expérience des nouveaux rapports tissés peu à peu entre Paris et ses voisins ont permis de mieux se connaître et de cerner les points qui cristallisent les difficultés
- ✓ surtout, toutes les analyses convergent pour montrer l'approfondissement des inégalités et des déséquilibres sociaux, économiques et financiers, ce qui menace la prospérité et le bien vivre de tous comme la compétitivité de notre espace commun

Confrontée à ces bouleversements, aux spécificités du cœur de l'Île de France et aux enjeux propres à une métropole mondiale, une approche nouvelle et sans a priori est maintenant nécessaire pour maîtriser le mouvement contradictoire des tensions et des solidarités.

Pour aboutir il nous faudra tenir compte

- ✓ de la densité d'institutions qui existent déjà,
- ✓ de la complexité et de l'enchevêtrement des pouvoirs et des compétences naturellement inhérente à toute agglomération importante,
- ✓ du souhait unanime des élus d'être au cœur de la réflexion et des décisions en refusant tout passage en force.

## **Rappelons les particularités essentielles qui justifient de rechercher un cadre institutionnel sur mesure et crédible**

### **Le rôle de la ville de Paris**

- ✓ le statut exceptionnel de Paris ville et département, son poids économique et démographique 2.155000 habitants,
- ✓ le renom de la capitale, l'atout de son image internationale et son rôle moteur au bénéfice de toute la zone dense
- ✓ l'originalité et l'importance des arrondissements dont certains sont comparables à de vraies villes
- ✓ sa place éminente au sein du futur ensemble communautaire quelque qu'en soit le périmètre

### **L'organisation originale du territoire de la petite couronne**

- ✓ l'importance des trois départements de petite couronne qui ont chacun une dimension comparable à celle des communautés urbaines en région (total 123 communes et 4255 000 habitants, soit environ 30 à 40 communes et 1,5 million d'habitants par département)
- ✓ le rôle spécifique des Conseils Généraux, notamment en termes de solidarité et de politique sociale.
- ✓ l'émergence d'une quinzaine d'intercommunalités qui regroupent 62 communes et 1 715 000 habitants dans des périmètres parfois limités du point de vue de leur rationalité spatiale et de leurs faibles effets fiscaux faute, dans la plupart des cas, de compétences effectives ou de ressources à redistribuer. Seulement 8 dépassent 100 000 habitants.
- ✓ l'imbrication évidente des bassins d'emplois, d'habitat, de transports qui rend difficile la correspondance entre les espaces politiques, les espaces de gestion et les espaces de la vie
- ✓ le rôle décisif du cœur dense de l'agglomération (80 communes : 47% de la population, 60% des emplois, 90% des déplacements en TC, 90% des logements sociaux) pour l'ensemble de l'agglomération
- ✓ le risque d'effet frontière avec les autres départements et plus globalement avec les autres pôles et territoires régionaux, d'où la nécessité d'éviter de seulement repousser plus loin la coupure Paris/Banlieue.

## **Le rôle central de la Région**

- ✓ Région-capitale, l'Île-de-France est forte d'un dynamisme économique et d'une capacité d'innovation qui la placent au premier rang des métropoles mondiales.
- ✓ l'agglomération, s'étendant sur près de 400 communes, et son cœur connaissent des dynamiques territoriales étroitement liées
- ✓ par ses compétences spécifiques et structurantes concernant les transports et l'aménagement du territoire (SDRIF, STIF), le Conseil Régional joue un rôle fédérateur entre la zone dense, l'ensemble de l'agglomération et les territoires ruraux
- ✓ dotée de fortes compétences (développement économique, formation professionnelle, aménagement du territoire, lycées) elle est et sera un acteur essentiel de toute évolution institutionnelle en cœur d'agglomération.

## **L'importance, l'ancienneté et l'efficacité des nombreuses coopérations techniques**

- ✓ l'existence de syndicats techniques et d'opérateurs de services urbains (SYCTOM, SIAPP, SEDIF, SIPPAREC, SIGEIF), souvent hérités de l'ancienne Seine. Puissants, ils assument une partie des compétences des communautés urbaines classiques mais dans des configuration parcellaires, même au niveau de l'agglomération centrale.
- ✓ depuis 2004 la Région met en œuvre la politique de transports en application du PDU au sein du Syndicat des Transports d'Île de France qu'elle préside et qui réunit aussi les huit Conseils généraux, la CCI et les représentants des EPCI
- ✓ la densité de coopérations techniques au sein des syndicats intercommunaux qui traitent de nombreux sujets, mais ni l'emploi, logement ni la planification urbaine à l'échelle où ces deux questions cruciales sont posées

## **La présence de l'Etat**

Très présent et vigilant quant au devenir des pouvoirs dans la région capitale, l'Etat y a historiquement organisé des dispositifs spécifiques, dérogatoires au droit commun. Plus récemment, certains outils privilégiés de son intervention quasi directe ont été décentralisés (SDRIF, STIF) avec parfois des enjeux de clarification quant au partage des rôles qui en découle,

## **L'importance des moyens financiers, mais leur inégale répartition**

### **Des ressources importantes...**

Les moyens financiers latents sont très importants dans une des principales métropoles mondiales

- ✓ par son PIB (481 milliards € en 2005) ;
- ✓ par le niveau de ressources de la moitié de ses habitants qui vivaient dans un ménage déclarant un revenu par unité de consommation supérieur à 18 240 € en 2003 (14 930 € en province)
- ✓ par les moyens des communautés du cœur d'agglomération qui ont un produit fiscal par habitant de 250 € (contre 171 € en moyenne nationale), mais un faible coefficient d'intégration fiscale de 15% (pour 28% en moyenne nationale)

### **...Mais marquées par de fortes inégalités**

Les énormes richesses du cœur de l'agglomération masquent de très fortes disparités territoriales, sans compter celles qui existent également avec le reste de l'agglomération. La répartition des ressources est très inégale entre Paris et les Hauts de Seine qui disposent de 80% des bases de taxe professionnelle pour 60% de la population, et la Seine Saint Denis et le Val de Marne qui disposent de seulement 20% des bases pour 40% de la population

Cela signifie que la pression fiscale sur les entreprises est en moyenne environ deux fois plus élevée à l'est qu'à l'ouest et au centre

En 2003/2004 pour les 123 communes de Paris et petite couronne on distinguait quatre groupes qui indiquent la grande variété des situations et l'ampleur des contrastes entre profils communaux. Leurs écarts de richesse s'expliquant essentiellement par les disparités de distribution de la taxe professionnelle et par l'inégale répartition des activités économiques dans une logique de regroupement autour des pôles d'échanges

- ✓ **les 15 communes et 14 arrondissements** dont l'activité économique est importante et dont les habitants sont aisés sont presque exclusivement situés à l'ouest de Paris et dans les Hauts de Seine  
Elles regroupent **29% de la population pour 41% des richesses** du cœur d'agglomération et la moitié des entreprises et emplois salariés de Paris/petite couronne, d'où une pression fiscale deux fois moins forte que la moyenne nationale
- ✓ **les 13 communes** des trois départements **et les 6 arrondissements** de l'est parisien dont l'activité économique est forte (460 € par habitant en TP) mais dont les habitants ont de faibles revenus (15040 € de revenu médian)  
Elles regroupent **25% de la population pour 29% des richesses** du cœur d'agglomération et 25% des emplois du cœur d'agglomération.
- ✓ **les 33 communes** résidentielles dont l'activité économique est faible mais dont les habitants ont de forts revenus (23520 € de revenu médian et 160 € par habitant de TP) sont situées dans les Hauts de Seine et dans la partie orientale du Val de Marne.  
Elles regroupent **12% de la population** (dont le revenu médian est le double de la moyenne régionale) **pour 12% des richesses** du cœur d'agglomération constituées pour l'essentiel de la valeur des locaux d'habitation et des propriétés bâties
- ✓ **les 62 communes** dont l'activité économique est faible et dont les habitants ont de faibles revenus sont massivement situées en Seine Saint Denis et dans le Val de Marne  
Elles regroupent **35% de la population pour 21% des richesses** du cœur d'agglomération, d'où une forte pression fiscale

### Les limites des dispositifs de péréquation

En matière de ressources et de dépenses les inégalités entre les territoires et les habitants des communes du cœur d'agglomération sont donc très marquées. La question centrale de la péréquation des richesses au cœur comme dans toute l'agglomération reste bien d'actualité.

Pour tenter de corriger ces disparités deux dispositifs de péréquation destinés aux zones urbaines existent en Ile de France :

**La Dotation de Solidarité Urbaine** qui atteint **232 millions €** prélevés sur le budget national bénéficie aux communes de plus de 5 000 habitants en fonction du niveau de ressources et de charges, de la population, et de la part de cette population résidant en territoire ZUS ou ZFU.

**Le Fonds de Solidarité des communes de la région d'Ile de France (FSRIF)** répartis en deux groupes de communes contributives représente au total **185 millions €**, dont 103 millions € apportés par Paris, **prélevés sur 68 communes et bénéficiant à 143 communes dans la Région en 2007.**

- ✓ les 7 premiers contributeurs assurent 87% du prélèvement (Paris, Boulogne, Puteaux, Levallois, Courbevoie, Neuilly, Issy)
- ✓ les 50 communes bénéficiaires en 2007 en petite couronne, sont 28 en Seine Saint Denis, 17 en Val de Marne, et 5 dans les Hauts de Seine

On voit que pour chaque commune bénéficiaire le montant redistribué reste limité, de l'ordre de 1 à 2 millions €, en comparaison de l'ampleur des inégalités structurelles et cumulatives.

Le FSRIF dont le montant reste relativement limité au regard du nombre de communes bénéficiaires est en outre de moins en moins efficace en raison :

- ✓ de la faible imposition sur l'outil de production et de la réforme de la taxe professionnelle avec la suppression de la part salaires en 2000 qui a réduit l'imposition et le rendement fiscal au moment même où le tertiaire est devenu le cœur de cible de la plupart des territoires en développement.
- ✓ de la création d'intercommunalités qui en supprimant la notion de TP communale ont fait chuter les prélèvements fondés sur celle-ci, tout en permettant un recyclage local des ressources sur des espaces intercommunaux pourtant dénués de tout vrai projet

## **Il n'y a pas de solution toute faite, ni de modèle type à transposer**

Toute cette série d'éléments indique que le schéma d'une communauté classique, telles qu'elles existent dans l'ensemble des métropoles régionales, ou d'autres dispositifs institutionnels existants ne pourront pas être plaqués sur la réalité de la zone dense qui cumule toutes ces singularités fortes nées de son histoire et de sa géographie.

Leur bonne connaissance d'abord, puis leur bonne prise en compte seront le fil conducteur pour définir le changement de mode de gouvernance utile et efficace, et les outils démocratiques qui en seront l'expression.

## **Le principal enjeu est de produire un mode de pilotage politique fort, ce qui impose de créer l'instrument de travail qui le permettra et donc de franchir le seuil symbolique de l'institutionnel**

Les analyses comparatives internationales montrent que notre fragmentation institutionnelle, comparable à celle d'autres grandes métropoles, est largement compensée par la force et la qualité des coopérations techniques évoquées plus haut.

Ce qui manque en vérité au cœur de l'agglomération c'est la capacité à produire un mode de régulation et de pilotage effectif des nombreux acteurs politiques, institutionnels, économiques et sociaux autour d'une vision partagée de l'avenir de la métropole immergée dans la mondialisation ( cf. l'exemple de Londres)

Cet enjeu est apparu à l'occasion des débats autour du projet de SDRIF, pour éviter par exemple la juxtaposition de stratégies de développement concurrentes dans le domaine économique (La Défense), dans le déficit de construction de logements...,

Malgré quelques avancées, ce ne peut être complètement compensé par les jeux d'alliances d'acteurs qui se sont organisés territorialement depuis quelques années, mais

- ✓ généralement sur des portions trop réduites du territoire central métropolitain,
- ✓ sans prise en compte suffisante d'une vision globale propre à l'ensemble de la zone centrale dense,
- ✓ sans les moyens techniques et financiers indispensables pour porter des projets collectifs ambitieux à la hauteur des enjeux

**La principale question posée est celle de la création d'un lieu de décision reconnu et légitime.**

**L'autre question décisive est celle des ressources et de leur affectation plus équitable** puisque si le fonctionnement technique de l'agglomération centrale est assez largement assuré, les mécanismes redistributeurs existants n'ont qu'un impact marginal.

Il nous faut donc repenser radicalement les mécanismes de solidarité financière et fiscale et donner une réalité à l'idée de péréquation et de mutualisation que les mécanismes actuels ne corrigent qu'à la marge (TPU, partage des droits de mutation, création de nouvelles ressources ?)

**La créativité institutionnelle portée par la Conférence Métropolitaine doit rechercher ce qui donnera une vraie plus value à la nouvelle gouvernance**

L'objectif des politiques d'aménagement au cœur de l'Île de France doit permettre aux habitants de mieux vivre ce qui implique notamment de favoriser l'émergence de plusieurs pôles de centralité qui

- ✓ dynamisent les territoires autour de Paris pour renforcer collectivement la zone dense et limiter les nombreux dysfonctionnements associés à l'étalement urbain
- ✓ modèrent les mobilités quotidiennes forcées des salariés
- ✓ répondent au besoin manifeste de construire des solidarités entre territoires aux dynamiques divergentes par l'amélioration des moyens de transports collectifs et par l'allocation plus équilibrée des ressources financières redistribuées
- ✓ favorisent l'affirmation d'identités locales et la participation des habitants tout en préservant la cohésion du cœur d'agglomération et de la métropole en recomposition rapide

Pour y parvenir l'expérience montre qu'il faut changer d'échelle et réintroduire la politique dans les choix de politique publique en identifiant les compétences et les ressources qui apporteront une plus value dans la mise en oeuvre effective de ces orientations.

**La démarche engagée au sein de la conférence métropolitaine doit élaborer un calendrier et une méthode pour**

- ✓ revenir sur les découpages instaurés depuis le tournant des années 60 et rétablir un lien politico administratif entre ces territoires voisins et solidaires
- ✓ articuler les différents niveaux de pouvoirs dans le continuum urbain dense (rapports avec l'Etat encore très présent, avec la Région dotée de compétences essentielles, et avec les autres niveaux : les conseils généraux, les EPCI et les communes...)
- ✓ combler le décalage entre l'offre de services urbains des grands opérateurs techniques, et l'émission politique qui freine l'élaboration de stratégies de développement cohérentes

**Bref il s'agit de préciser les contours d'une future instance, permettant de mieux faire ensemble ce que l'on ne peut plus faire seul ou alors insuffisamment.**