DEPARTEMENT DE PARIS

RENFORCER LA GOUVERNANCE METROPOLITAINE

La construction de la métropole parisienne a évolué par succession d'actes politiques forts nourris par une pratique métropolitaine, et des coopérations concrètes foisonnantes. Aujourd'hui, elle est à un palier, il faut passer une nouvelle étape.

Depuis 2001, la municipalité a inscrit l'horizon métropolitain comme un objectif en soi, forte de la conviction que le développement de Paris, le maintien de son rang de métropole mondiale, de ville monde, ne pouvaient se concevoir qu'en dépassant la frontière du périphérique. Les destins de Paris et de son agglomération sont communs, et aujourd'hui plus que jamais l'avenir de Paris se joue dans sa relation aux grands pôles de développement de l'Ile-de-France.

Paris a donc retissé des liens de confiance et des relations équilibrées avec les communes, et les départements du cœur de l'Ile de France, mais aussi avec la Région. Rompant avec une longue histoire, nous avons développé des projets communs, autour de la couverture du périphérique et du renouveau de la couronne parisienne. De véritables morceaux de villes sont aujourd'hui co-produits, en renouvellement urbain comme Paris Nord Est ou par la création de nouveaux quartiers comme Bercy-Charenton. Face à des enjeux partagés, nous avons aussi su coordonner nos interventions ou créer des outils pour échanger des savoirs faire. La résorption de l'habitat indigne, l'offre culturelle et de loisirs, la jeunesse, la démocratie locale, l'environnement, le commerce de proximité se sont imposés comme des sujets primordiaux pour nous comme pour de nombreuses collectivités de la métropole, et qui peuvent trouver des réponses collectives. Nos coopérations de projet doivent maintenant s'intensifier et se diversifier en créant de nouveaux outils comme c'est le cas avec le syndicat intercommunal pour Autolib'.

Dans ce contexte, nous avons acquis ensemble la conviction qu'il fallait aller plus loin, et mettre en place de vraies politiques publiques à l'échelle métropolitaine, pour plus de cohérence mais surtout plus de solidarité sur notre territoire. En décembre 2010, j'ai chargé Jean-Pierre Caffet d'établir un bilan « métropolitain » des politiques parisiennes et de proposer des perspectives d'évolution pour renforcer la dimension métropolitaine de l'ensemble de nos politiques publiques. En février 2012, j'ai soumis au Conseil de Paris une communication sur la politique métropolitaine de la Ville de Paris qui retient 30 actions prioritaires pour la construction d'une métropole mixte et solidaire - avec par exemple l'amplification de l'action de la SOREQA afin de lutter contre l'habitat indigne-, responsable de son environnement – en partageant par exemple les principes d'aménagement des canaux –, innovante, attractive et citoyenne – en mettant par exemple en place un appel à projet métropolitain pour sélectionner chaque année des projets innovants relevant de l'économie sociale et solidaire.

Parallèlement à ces projets, notre dialogue s'est organisé : en 2006, la création de la conférence métropolitaine, premier lieu de débat politique à l'échelle de ce territoire, a réuni une quarantaine d'élus locaux. Ce regroupement d'élus de tous bords politiques n'a cessé de s'élargir et a conduit à la décision de créer, en 2009, le syndicat mixte Paris Métropole. Paris Métropole, qui rassemble maintenant presque 200 collectivités franciliennes, a permis l'affirmation politique de la métropole. Aussi, dans le cadre de cette communication au Conseil de Paris, j'ai souhaité

formuler des propositions pour nous donner les moyens de progresser en matière de gouvernance métropolitaine. Car le temps est venu de proposer aux Franciliens une nouvelle étape démocratique pour la métropole parisienne, une voie crédible pour engager la transformation profonde de sa gouvernance et la mettre en débat avec les citoyens.

Cette émergence politique du fait métropolitain est une réalité que l'on observe sur toute la scène mondiale – Londres, Berlin, New-York, et plus récemment Milan. Partout, les nouvelles pratiques urbaines et l'émergence de problématiques partagées imposent de réinventer notre manière d'être et de faire ensemble. Mais chaque construction métropolitaine a ses propres caractéristiques. Le Grand Londres s'est construit sans Ville-centre ou région correspondant à l'aire urbaine. A l'inverse, la gouvernance de la métropole madrilène laisse une place prépondérante à la municipalité de Madrid.

Dans Paris Métropole, une nouvelle culture démocratique s'invente chaque jour**.** Des propositions fortes ont émergé, notamment sur la péréquation financière ou le logement : 110 initiatives ambitieuses y ont été lancées pour faire vivre la réalité métropolitaine. Paris Métropole est devenu aujourd'hui un lieu écouté, reconnu, y compris par la loi qui lui a conféré un pouvoir consultatif, notamment sur le réseau de transport régional. Pour autant, le fonctionnement égalitaire de Paris Métropole (une collectivité, une voix) trouve aujourd'hui sa limite. Paris Métropole connaît une sorte de crise de croissance et nous devons veiller à ce que sa taille et ses vertus démocratiques ne menacent pas son développement. Il nous faut trouver de nouvelles formes de travail ensemble, qui prennent aussi mieux en compte l'émergence de nouvelles centralités, d'intercommunalités puissantes.

Paris Métropole est un syndicat d'études, qui ne peut en l'état de ses statuts exercer des compétences d'orientation et d'action. Or, aujourd'hui, 10 ans après nos premiers pas pour faire vivre la métropole, l'existence de celle-ci est devenue une évidence, pour les élus bien sûr qui ont puissamment contribué à ce processus, mais aussi pour nos habitants qui la vivent au quotidien et attendent des changements concrets. Rester un lieu d'échanges et de propositions présente un risque pour notre crédibilité politique. On ne peut laisser le temps diluer les espérances, dans un moment où la très grave crise économique et sociale frappe durement nos concitoyens et rend encore plus nécessaire de se mettre à l'action.

Il nous faut enfin relever le défi d'une métropole solidaire, et ne pas laisser s'installer une « métropole à plusieurs vitesses ». Notre impératif est de réduire les inégalités sociales et spatiales pour renforcer notre attractivité et le lien démocratique qui unit les habitants à la ville. C'est une véritable conception de la civilisation urbaine du XXI^{ème}siècle que nous avons affirmé ensemble dès la création de Paris Métropole. Identifier ce qui ne fonctionne pas ou pas assez bien dans notre métropole, proposer des solutions pour les résoudre, remettre nos services publics sur un pied d'égalité, c'est se donner les moyens de renverser les effets de ségrégation, de maintenir la métropole parisienne dans le peloton de tête des "villes monde".

1. De nouveaux outils stratégiques

Se donner les moyens d'agir à la bonne échelle sur quelques politiques stratégiques pour le développement de la métropole. Nous partageons depuis longtemps le constat que plusieurs

politiques nécessitent un pilotage métropolitain car leur mise en œuvre est insatisfaisante. Nous avions déjà fait cette analyse en 2009 devant le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur :

Le logement : aujourd'hui cette compétence est partagée entre l'Etat, les communes, les intercommunalités, les départements, la région. Le logement est la préoccupation principale et doit être le premier levier pour construire la métropole de demain. La crise du logement est symptomatique d'un besoin d'intervention publique tant pour garantir les droits que pour favoriser la mixité sociale. Il est temps de se coordonner pour amplifier sur tout le territoire la dynamique de construction et pour une meilleure organisation dans la prise de décision.

La création d'une autorité métropolitaine du logement, proposée par Jean Pierre Caffet dans son rapport, apportera une réponse efficace à une crise majeure, qui s'installe dans la durée, en développant un outil métropolitain opérationnel décisif.

Le constat du trop faible rythme de construction, du manque de logements sociaux, du recul de la mixité sociale, de la multiplicité d'acteurs sans chef de file, de la dilution des responsabilités et de l'émiettement des compétences, le tout dans un contexte de pression foncière très forte, appelle une transformation de la gouvernance.

Cette autorité pourrait avoir **une compétence générale de programmation sur l'ensemble de son territoire**, la capacité à impulser, à financer (par la délégation des aides à la pierre de l'Etat notamment), à mettre en œuvre des projets structurants, à initier, en cas de carence locale, des procédures en lien avec l'Etat pour se substituer aux collectivités défaillantes.

Cela doit être notre priorité pour 2012 : Paris Métropole pourrait proposer un projet de loi d'ici juin. Rapidement, nous devons débattre entre nous de ses missions, de sa gouvernance et de son périmètre.

L'attractivité économique, touristique, l'innovation et la recherche : aucun de ces sujets ne saurait se concevoir à l'intérieur des périmètres communaux, intercommunaux ou départementaux, alors même que la concurrence est désormais mondiale et que le véritable échelon de développement économique se situe à l'échelle du Bassin parisien. Toutefois, les réalités sociales et économiques doivent nous inciter à adopter une approche avant tout pragmatique et opérationnelle. Ainsi, la Région est compétente et garante par son schéma de développement économique des orientations et de la cohérence d'ensemble : actions de développement économique, promotion et attractivité du territoire, soutien à l'innovation, etc. Il n'en demeure pas moins que, pour répondre à des problématiques spécifiques, des politiques concertées et concrètes doivent être mises en œuvre au sein de la zone dense bâtie de la métropole francilienne, qui concentre 93% des emplois, notamment en matière de développement touristique, d'attractivité, d'accompagnement des personnes dans ou vers l'emploi, d'implantation de pépinières et d'hôtels d'entreprises, de logistique urbaine ou de suivi des mutations économiques. Il s'agit de mieux se coordonner à cette échelle pour mutualiser nos efforts et multiplier les opportunités notamment en termes d'emploi.

Nous devons donc envisager la **création d'un conseil de développement économique et durable,** qui puisse coordonner et impulser les réponses apportées à cette échelle.

L'environnement : depuis les lois « grenelle de l'environnement », les collectivités locales doivent élaborer des plans climat-énergie territoriaux, dans le cadre des schémas régionaux de cohérence écologique et des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, élaborés par la Région. Dans ce cadre, la zone dense bâtie concentre quelques problématiques spécifiques qui doivent être traitées à cette échelle : réduction de l'empreinte écologique du bâti, des émissions de gaz à effet de serre, promotion des énergies alternatives, la question des réseaux de chaleur… Est-il besoin de démontrer qu'il est nécessaire à tout le moins de coordonner les différents plans climat territoriaux et que la performance énergétique sera encore plus forte avec un plan climat d'échelle métropolitaine ?

Il apparaît nécessaire de **créer une agence métropolitaine du climat,** pour développer des projets sur tout le territoire métropolitain, fixer aux collectivités des objectifs communs, coordonner et partager des pratiques et des actions.

L'urgence sociale : la population en grande précarité, essentiellement les SDF et les migrants, est concentrée dans la métropole dense, et mobile au sein de cet espace. L'Etat au premier chef mais aussi les communes et les départements sont compétents, les dispositifs de prise en charge sont saturés, les efforts en faveur de l'hébergement d'urgence sont très inégalement répartis. Il est temps de répondre dignement aux populations les plus fragiles, d'amplifier et de mieux coordonner nos efforts.

Un des enjeux est de construire **un Samu Social d'échelle métropolitaine** pour mieux coordonner les maraudes, mutualiser les prises en charge hôtelières, répartir l'offre d'hébergement.

Les grands projets métropolitains : avec les 110 initiatives, Paris Métropole a mis au jour des projets urbains d'échelle métropolitaine. Nous manquons aujourd'hui de moyens pour appuyer et renforcer ces projets. Nous partageons également le constat qu'il manque un échelon de coordination entre la planification régionale qui trace, à travers le SDRIF, les grandes orientations à 20-30 ans et les documents d'urbanisme des communes et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Paris Métropole doit être porteur de cette coordination des PLU, SCOT et PLH à l'échelle de la zone agglomérée.

Au-delà d'outils pérennes et stratégiques sur quelques enjeux forts, il peut être nécessaire de développer des outils plus provisoires pour mettre en œuvre un projet métropolitain. En fonction des sujets traités, un syndicat mixte peut se créer, comme nous l'avons fait à une quarantaine de collectivités pour Autolib. Dans d'autres cas, pour associer des acteurs publics ou privés, et même l'Etat, la forme juridique pourrait par exemple être celle de Groupements d'intérêt public. Plusieurs sujets pourraient donner lieu à cette démarche comme l'aménagement des canaux et des berges de Seine.

La logique d'intervention doit être guidée par l'efficacité : quels segments de la politique du logement, de l'aménagement urbain, de l'environnement, de l'attractivité économique…ne sont aujourd'hui pas ou insuffisamment traités et le seraient plus efficacement, à l'échelle métropolitaine ? Il faut agir là où la coordination à l'échelle métropolitaine est indispensable.

Les transports sont absents de cette énumération. La compétence transport est en effet régionale. Dès 2008, sous l'impulsion du Président de la Région, les élus locaux ont proposé un ambitieux plan de mobilisation en faveur du développement des transports collectifs. Nous avions tous conscience qu'il était impératif de désaturer la zone dense par le développement de transports collectifs en rocade, de rééquilibrer l'offre de transports entre l'est et l'ouest, d'améliorer la desserte des aéroports et de moderniser le réseau existant, notamment les RER. Grâce au travail tenace de JP Huchon, la Région et l'Etat ont conclu en 2011 un protocole d'accord engageant la réalisation du réseau « Grand Paris Express » d'ici 2025. Le STIF, outil présidé par la Région et intégrant les collectivités, permet une coordination des politiques des collectivités et leur participation à l'organisation des transports. Avec notamment la création de la SGP, qui par certains côtés doublonne le STIF, il sera certainement nécessaire d'améliorer la gouvernance des déplacements en Ile de France, mais le pilotage de cet enjeu relève plus que jamais de la compétence régionale.

2. Une meilleure gouvernance

Pour être pleinement efficace, les actions stratégiques métropolitaines citées précédemment doivent s'inscrire dans un cadre politique d'ensemble, elles ne peuvent se concevoir les unes à côté des autres, sans lien entre elles. Paris Métropole est ce cadre. Mais Paris Métropole doit évoluer pour s'affirmer dans ce rôle politique de coordination et d'orientation.

Nous ne partons pas d'une page blanche, nous devons prendre appui sur les évolutions de ces dernières années, bâtir sur les acquis de Paris Métropole. Pour aller plus loin.

Il faut ainsi prendre acte de l'existence de la métropole multipolaire et vouloir la rendre performante. La vision concentrique de l'agglomération parisienne a vécu. D'un côté, les relations Paris et communes franciliennes sont, depuis 2001, profondément modifiées. Paris n'est plus le problème de la banlieue, et c'est tant mieux. Nous voulons aussi abolir cette frontière entre petite et grande couronne- beaucoup reste à faire, une histoire de plusieurs décennies voire de plusieurs siècles ne pouvant s'effacer ni s'inverser en dix ans. De l'autre, le territoire francilien a vu émerger des intercommunalités plus fortes : 10 intercommunalités regroupent plus de 200 000 habitants chacune, 22 en rassemblent plus de 150 000. La gouvernance par projets, autour de territoires identifiés et limités en nombre, ne saurait évacuer la question de l'intérêt métropolitain. Miser sur un prétendu « effet locomotive » de quelques territoires pour toute la métropole, comme le fait l'Etat avec ces projets de « contrats de développement territorial », est un pari bien aléatoire. C'est prendre le risque de jouer les uns contre les autres alors qu'au contraire, il nous faut rechercher une vraie performance globale de la métropole, en renforçant la coordination d'ensemble, en fédérant les dynamiques territoriales.

Partir des acquis de Paris Métropole, c'est d'abord reconnaître que la force de cette démarche est qu'elle émane des élus eux-mêmes, qu'elle se développe à leur initiative, dans le respect de leur légitimité démocratique mais aussi de leur diversité. Rien d'efficace et de pertinent ne pourra se décider d'en haut. Si l'Etat est légitime à réfléchir aux côtés des élus locaux, à les accompagner, il ne saurait imposer sa vision des choses.

Partir des acquis de Paris Métropole, c'est aussi prendre conscience que, dans un système complexe et évolutif, comme le sont toutes les grandes métropoles mondiales, l'efficacité repose non pas sur une segmentation bloquée des rôles des uns et des autres mais sur la capacité de mobiliser chacun pour apporter à chaque problème une solution adaptée. « Une solution adaptée » c'est pouvoir agir sur les champs non couverts, sur des « vides » d'action ou de coordination. Nous devons donc réfléchir aux meilleurs moyens pour coordonner les institutions existantes et ainsi faire face à la multiplicité des acteurs, à la diversité de nos territoires et aux différentes temporalités de nos actions.

A ce stade, la formule de droit commun qui semble s'appliquer le mieux à notre ambition est celle des **pôles métropolitains**, dans la mesure où ils proposent un organe de gouvernance partenarial, efficace et représentatif. Aujourd'hui les pôles métropolitains sont des établissements publics constitués par accord entre des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), en vue d'actions d'intérêt métropolitain. Les EPCI se prononcent par délibérations concordantes sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées au pôle métropolitain.

Aujourd'hui, la loi précise que le territoire francilien ne peut développer ce type de dispositif, l'évolution de la gouvernance francilienne ayant été remise à plus tard. De plus, contenu des singularités de la métropole parisienne, nous souhaitons un pôle également ouvert aux départements, à la Région, à Paris. Pour franchir une nouvelle étape dans la gouvernance, il faut donc faire évoluer la loi pour qu'un pôle métropolitain puisse se créer en Ile de France et réunir les collectivités au-delà des intercommunalité. Un élément essentiel de notre conviction est en effet que nous devons garder la force de rassemblement et de fédération de Paris Métropole, en s'inscrivant dans son histoire et sa continuité.

Ce sont pour ces mêmes raisons que la proposition de création d'une Communauté Urbaine, ou d'une collectivité « Grand Paris » ne semble pas appropriée. Depuis 2001, des intercommunalités fortes sont nées en Ile de France, de nouvelles formes de coopération entre collectivités ont émergé, fondées sur des logiques de projet de territoire. Paris Métropole a institué un nouveau cadre qui dépasse les frontières artificielles entre départements ou entre grande et petite couronne. Vouloir imposer la création d'une structure institutionnelle classique conduirait à faire disparaître les départements comme les intercommunalités de petite couronne au profit d'une mégastructure compétente sur un espace de plus de 6,5 millions d'habitants. Cela reviendrait également à recréer une frontière entre petite et grande couronne. Cette solution est violente pour les collectivités existantes, elle est de plus inefficace (la plus importante des communautés urbaines, en dehors de Paris, rassemble "seulement" 1.300.000 habitants). Un grand Département de la Seine ou une communauté urbaine aurait des compétences obligatoires nombreuses et mettrait en œuvre directement des services publics, y compris de proximité, qui ne correspondent pas aux enjeux stratégiques qui nous semblent relever d'un pilotage métropolitain. Revenir en arrière, à l'époque du Département de la Seine, ce serait se tromper d'échelle au moment de conforter la dimension mondiale de notre métropole.

Forts de ces exigences et de ses spécificités, pour allier efficacité et respect des identités, **Paris Métropole pourrait donc devenir une confédération métropolitaine.**

Quelques premiers axes peuvent être esquissés pour ***accompagner l'évolution de Paris Métropole*** *:*

Doter Paris Métropole d'une véritable capacité de décision, en créant en complément de la formation plénière réunissant les 200 élus actuels de Paris Métropole, une instance exécutive plus resserrée, de 30 à 40 élus, rassemblant Paris, la Région, les départements, les grandes intercommunalités, ainsi que des représentants des communes qui ne sont pas concernées par les regroupements intercommunaux.

Transformer Paris Métropole, à partir du modèle des pôles métropolitain, pour qu'il devienne un véritable lieu de coordination et d'impulsion stratégiques, souple et efficace, sur les enjeux mentionnés précédemment et permette la mise en œuvre de véritables politiques métropolitaines. Paris Métropole, de syndicat d'études, doit devenir un lieu politique qui dispose de vraies compétences.

Donner à Paris Métropole les moyens de développer une solidarité de projet en renforçant ses moyens d'expertise technique et d'intervention financière. Paris Métropole doit pouvoir proposer et porter des projets d'envergure en renforçant sa capacité d'analyse et de prospectives : pour cela le concours de l'Atelier Parisien d'Urbanisme et de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme sera essentiel. L'exercice de ces compétences ne peut se conduire également qu'en favorisant la solidarité entre les territoires, par la définition de mécanismes de péréquation et par le biais d'un **fonds d'investissement métropolitain**. Pour compléter le mécanisme de solidarité de transfert, ce fonds aurait pour ambition de développer une solidarité de projet. Il s'agit de mutualiser les capacités d'investissement pour nous doter d'un outil qui permette de financer les projets d'intérêt métropolitain.

Comment avancer en 2012 ?

Il n'y aura pas de progrès sans associer tous ceux qui font la ville au quotidien. L'association de la société à la construction de la métropole est une condition *sine qua non* de cette transformation, qui ne pourra tirer sa légitimité que de l'adhésion collective de l'ensemble de ses acteurs.

Pour créer les conditions de cette mise en débat collectif, nous pourrions :

- consacrer le second semestre 2012 à un grand débat citoyen sur la question métropolitaine, en mettant les citoyens au cœur du processus de construction de notre métropole. Ils sont aujourd'hui les meilleurs alliés des élus locaux dans la relance de la métropole ;

- renforcer dès à présent le « comité des partenaires » de *Paris Métropole* pour une coopération plus structurée avec les acteurs économiques. Au sein de ce comité, il pourrait être créé des branches thématiques qui permettent d'associer l'ensemble de la société, mais aussi une instance de pilotage resserrée avec les principales entreprises, les universités et la recherche, sur le modèle du « London First » ;

- donner une place active aux syndicats techniques en organisant le « consortium des organisateurs de métropole », placé aux côtés de Paris Métropole. Ce sont les grands réseaux intégrés à l'échelle métropolitaine qui portent la réalité et la viabilité de la métropole : transports en commun, gestion des eaux (consommation, traitement, protection), énergies, déchets, etc.

- poursuivre le débat au sein de Paris Métropole du projet de gouvernance métropolitaine durant toute l'année 2012, et préparer un projet de texte législatif permettant l'évolution de Paris Métropole et la constitution d'une confédération métropolitaine.