Organisation institutionnelle du Grand Paris : le besoin de correctifs

Reconnaître la réalité socio-économique de la métropole du Grand Paris est une chose. En définir les contours exacts et les modalités d'organisation institutionnelle s'avère bien plus complexe. Vouloir à tout prix constituer le Grand Paris sous la forme d'une intercommunalité unique, comme ailleurs en France, s'est en fait avéré illusoire. Il est urgent de corriger le tir.

Incompréhensible pour les non-Franciliens, voire pour la majorité des Franciliens, l'organisation institutionnelle du Grand Paris est aujourd'hui dans un entre-deux paralysant. Dérogeant au droit commun, les 130 communes du périmètre institutionnel de la métropole appartiennent, Paris mis à part, à deux étages d'intercommunalités depuis les corrections apportées à la loi MAPTAM par la loi NOTRe.

Le législateur a eu la sagesse d'accorder la personnalité morale aux « territoires » de la métropole en inventant un statut d'intercommunalité *ad hoc* : les établissements publics territoriaux (EPT). Inspirés des propositions remises par l'AdCF à Manuel Valls en juin 2014, ces EPT jouent de fait le rôle des véritables intercommunalités au sein du Grand Paris, en disposant des principales compétences opérationnelles (aménagement économique, gestion des équipements publics, compétences de gestion des déchets, eau et assainissement, plans locaux d'urbanisme intercommunaux…). La vaste intercommunalité que constitue la Métropole du Grand Paris s'apparente pour sa part davantage à une instance de planification et de coordination, chargée du Schéma de cohérence territoriale (SCOT), du Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, du Plan climat, de la compétence GEMAPI… mais sans véritables responsabilités de gestion ou de maîtrise d'ouvrage. Si elle mutualise la croissance des produits de la CVAE et en assure la redistribution, elle ne dispose pas pour autant des attributs fiscaux des autres métropoles françaises, les anciens taux additionnels intercommunaux sur les taxes foncières et d'habitation ayant, pour d'obscures raisons, été restitués au sein du Grand Paris aux… communes. Quant à la cotisation foncière des entreprises (CFE), les EPT sont censés la transférer en 2021 à la métropole, mais s'y opposent, avec quelque argument, compte tenu de leur rôle d'aménageurs économiques du territoire.

Comment en est-on arrivé là ? La loi NOTRe est en fait issue d'un rapport de forces et d'un compromis institutionnel entre deux visions radicalement opposées de l'intercommunalité dans le cœur dense de l'Île-de-France. Entre ceux qui privilégient la poursuite d'une organisation « polycentrique », destinée à structurer des bassins de vie à l'intérieur de l'immense conurbation, à travers des territoires de 300 000 à 500 000 habitants, et ceux qui plaident pour une intercommunalité unique de 7 millions d'habitants, déployée *a minima* à l'échelle de toute la première couronne francilienne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) voire au delà. La résultante en est une organisation très hybride, qui voit les communes participer directement à deux échelles d'intercommunalités, mal articulées et désormais concurrentes.

Villejuif, emplacement de la future gare du Grand Paris Express. © Société du Grand Paris - Gérard Hollande

> *« Des règles de compensation financière triangulaires d'une complexité sans égale »*

Une architecture baroque

Au terme de quatre années de vie, ce système en « étoile » a révélé ses limites et dysfonctionnements, imposant des coûts de transaction et de coordination majeurs entre communes, EPT, métropole. Un système « gigogne », faisant de la métropole un établissement public à statut particulier ayant pour membres de droit les EPT, aurait été de toute évidence plus fonctionnel et coopératif ; sous la forme d'une sorte de « pôle métropolitain » aux missions renforcées. Refusant cette option, la loi NOTRe a fait des choix baroques. Elle a imposé des règles de compensation financière triangulaires d'une complexité sans égale ; la métropole versant des compensations aux communes qui versent à leur tour des compensations aux EPT ! Juridiquement, les EPT ne participent pas directement à la réalisation du SCOT métropolitain, alors qu'ils ont désormais la charge des PLUi ! La compétence habitat est-elle même répartie entre les deux niveaux territoriaux et métropolitains sans articulation explicite.

Cette organisation spécifique au cœur de l'Île-de-France se révèle d'autant plus opaque que le « dedans » de la métropole est encore segmenté par quatre départements distincts, dotés chacun de leur collectivité de plein exercice (la ville de Paris faisant office de conseil départemental). Juste au-dessus de la métropole, intervient en outre la région Île-de-France qui est une institution puissante, aux compétences dérogatoires du droit commun. Elle a autorité sur les transports collectifs à travers Ile-de-France Mobilités (ex-STIF) et dispose d'un schéma directeur d'aménagement (SDRIF) directement opposable. Elle co-élabore également un plan régional de l'habitat avec l'État, et pilote un puissant établissement public foncier. Autant de compétences qui l'invitent quotidiennement au cœur des enjeux métropolitains. Enfin, au milieu de ces différentes strates de collectivités et intercommunalités viennent s'entrelacer de très puissants syndicats techniques en matière de déchets (Syctom), d'eau (SEDIF) et d'assainissement (SIAAP), d'énergie (Sipperec, Sigeif) qui gèrent à eux tous des budgets supérieurs à ceux de la région et organisent la métropole des grands réseaux.

Comment y voir clair dans cet espace politico-administratif saturé ? Le chef de l'État s'était engagé en juillet 2017 à réduire le nombre de strates et à organiser un vaste toilettage, évoquant la suppression d'au moins « deux échelons sous la région ». Tour à tour, EPT, départements, métropole… ont été promis à l'évaporation par les pronostiqueurs mais, de report en report, beaucoup s'interrogent aujourd'hui sur la capacité de l'État à arbitrer. Pour autant, chacun constate l'attentisme que suscitent les incertitudes actuelles et les blocages des décisions qui s'ensuivent. *A minima* faudrait-il proposer des réagencements institutionnels de bon sens pour mieux organiser les coopérations entre niveaux et s'interroger sur les plus-values de certains exercices de planification redondants. L'AdCF s'est invitée au débat en 2018, en lien avec les présidents des établissements publics territoriaux, et a remis au gouvernement ses propres propositions pour conforter ces derniers. Mais aussi pour essayer de dessiner des interfaces possibles entre la métropole, les départements, les syndicats techniques et la région.

> *« Beaucoup s'interrogent aujourd'hui sur la capacité de l'État à arbitrer »*

Erwan Le Bot / Nicolas Portier