



Mouvement des Entreprises de France  
**MEDEF Ile-de-France**

# Pour une nouvelle Gouvernance de l'Ile-de-France

## Contribution du MEDEF Ile-de-France

**NOVEMBRE 2011**

## Sommaire

1. Introduction .....	3
2. l’Ile de France : une mosaïque institutionnelle .....	4
3. Des éléments de diagnostic largement partagés par les acteurs politiques et économiques franciliens .....	5
4. Une absence de consensus sur les orientations et le contenu d’une réforme de l’organisation territoriale de la zone dense .....	6
5. Quelle évolution ? Les propositions du MEDEF IDF .....	7
6. Conclusion .....	15
7. Annexe 1 : quelques exemples français et étrangers d’organisation territoriale de la zone métropolitaine dense .....	17
8. Annexe 2 : principales caractéristiques de la Communauté Urbaine, de la Métropole et du Pôle métropolitain.....	21

## Introduction

La multiplicité des communes, le plus souvent de taille modeste, l'existence de cinq niveaux d'administration (communes, intercommunalités, départements, région et Etat) auxquels participent de très nombreux élus, la présence sur le terrain de multiples organismes spécialisés (agences, missions d'étude ou opérationnelles, sociétés et établissements publics, syndicats intercommunaux et mixtes) débouchent sur une organisation territoriale morcelée, en particulier dans la zone dense. Cette situation nuit à la mise en œuvre d'une gouvernance efficace. Elle constitue un frein au développement de la métropole parisienne et de la Région Ile de France toute entière. Elle contraste avec celle d'autres grandes métropoles françaises et étrangères qui, en matière d'organisation territoriale, ont « fait leur révolution », pour certaines depuis longtemps.

Si ce diagnostic est aujourd'hui largement partagé par l'ensemble des acteurs politiques et économiques franciliens, les solutions avancées sont multiples et ne convergent pas. Le débat reste largement ouvert. En y participant **les entreprises franciliennes poursuivent un seul et unique objectif : mettre en place rapidement une organisation territoriale à la fois plus lisible, plus efficace et moins coûteuse**. Les buts poursuivis sont clairs : pour les entreprises déjà installées, garantir un cadre institutionnel mieux orienté vers la compétitivité du territoire ; pour les entreprises souhaitant s'installer en Ile-de-France, proposer une gouvernance synonyme d'une meilleure attractivité dans une compétition européenne et mondiale féroce.

## 1 l'Île de France une mosaïque institutionnelle

Longtemps sujet de méfiance de la part du pouvoir central, royal ou républicain, ce n'est que très récemment que Paris s'est vu reconnaître des pouvoirs presque identiques à ceux attribués aux autres communes de France par la loi de 1884.

Ses frontières n'ont pas évolué depuis 1860 date à laquelle elle a « annexé » différents faubourgs situés à l'intérieur des fortifications de Thiers pour constituer les 20 arrondissements actuels. Longtemps autosuffisante en terme d'espace pour organiser son développement, Paris n'a pas eu besoin des territoires périphériques lesquels se sont organisés en fonction de leurs contraintes et de leurs moyens. Jusqu'à une époque récente Paris et sa banlieue se sont ainsi ignorées, la limite communale correspondant à une frontière administrative, fonctionnelle et géographique mais aussi sociale et psychologique.

La suppression du grand département de la Seine par la loi du 10 juillet 1964 a accentué ce phénomène en supprimant toute organisation administrative correspondant à la zone dense alors que, en sens inverse et pratiquement au même moment<sup>1</sup>, les plus grandes agglomérations françaises étaient progressivement organisées en communautés urbaines.

40 ans plus tard, sur un espace de 50 à 60 km de diamètre, cohabitent les structures de l'Etat, une Région, 8 départements, dont la commune/département de Paris, et environ 400 communes.

- **L'Etat** ne peut se désintéresser du territoire sur lequel il a son siège, où il a la charge de nombreuses grandes opérations d'aménagement et d'équipement d'intérêt national et pour le développement duquel il vient de lancer un très ambitieux projet structurant, le Grand Paris.
- **La Région**, de création récente et encore en quête d'affirmation, aspire à la conduite de l'avenir économique de la métropole. La Présidence de l'autorité régionale organisatrice des transports (le STIF) ainsi que la révision du SDRIF et du PDUIF lui ont donné l'occasion de concrétiser cette ambition.
- **Les départements**, découpés artificiellement en 1964, se sont peu à peu inventé une identité.
- **Paris** a vécu, pendant des siècles, dans un « splendide isolement » dont elle n'est sortie que pour participer à des coopérations techniques, sans doute importantes mais ponctuelles, sous la forme de syndicats intercommunaux ou interdépartementaux tels que le SYCTOM<sup>2</sup> et le SIAAP<sup>3</sup>, ou par l'intermédiaire de Paris-Habitat (ex OPAC) en matière de logements sociaux en banlieue<sup>4</sup> ou encore du

---

<sup>1</sup> La loi relative aux communautés urbaines date du 31/12/1966.

<sup>2</sup> Paris + 84 communes réparties sur 5 départements pour le traitement des ordures ménagères.

<sup>3</sup> Paris + les 3 départements de la Seine Saint Denis, des Hauts de Seine et du Val de Marne pour l'assainissement.

<sup>4</sup> Paris est propriétaire de 20 000 logements en banlieue ainsi que de terrains cogérés avec les communes.

STIF en matière de transports. Ce n'est que récemment, avec la création de la Conférence Métropolitaine, puis de Paris Métropole, qu'une démarche dépassant le stade des coopérations techniques ponctuelles a été engagée.

- En fonction de leurs besoins mais à un rythme moins soutenu qu'en province, **les communes** de l'aire métropolitaine ont créé plus **d'une centaine d'intercommunalités à fiscalité propre** (rassemblant environ 6 millions d'habitants) mais dont le développement se heurte à la difficulté de parvenir à des périmètres et à des poids pertinents.

**A l'évidence, cet empilement et cet enchevêtrement institutionnel ne constituent pas un pouvoir d'agglomération.** La multiplicité des structures, chacune d'elles cherchant à exister, complique, ralentit et rend plus onéreuse toute action collective<sup>5</sup>. Et ce ne sont pas les schémas régionaux successifs<sup>6</sup>, quelle que soit leur qualité, qui ont pu, peuvent ou pourront pallier cette dispersion des pouvoirs qu'un développement polycentrique du territoire francilien a, par ailleurs, favorisé.

Ne bénéficiant d'aucune correspondance entre son territoire fonctionnel et son organisation institutionnelle, la plus puissante région française apparaît aujourd'hui comme celle qui est la moins bien armée pour concevoir et gérer de façon cohérente l'aménagement et le développement de sa zone dense et du cœur d'agglomération.

## **2 Des éléments de diagnostic largement partagés par les acteurs politiques et économiques franciliens**

La plupart, sinon la totalité, des acteurs politiques et économiques franciliens partagent les éléments de diagnostic suivants :

- **La décentralisation de 1982/1983 et de 2003/2004** a renforcé le rôle et étendu les pouvoirs des collectivités locales sans toutefois que ce renforcement soit accompagné d'une réforme profonde en matière fiscale (exception faite de la TP) et financière. Elle a favorisé **l'émergence d'une démocratie de proximité** en Province et en Ile de France nonobstant la forte présence de l'Etat. Mais elle a en même temps compliqué la répartition et l'exercice des compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale : absence de hiérarchie entre collectivités, possibilité avec la clause de compétence générale d'intervenir dans de multiples domaines, reconnaissance de compétences optionnelles, compétences partagées ou encore facultatives et expérimentales, absence de pouvoirs réglementaires au titre des compétences transférées...;

---

<sup>5</sup> En matière de politique du logement par exemple, le rapport CAPPET (Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne - Juillet 2011) identifie 6 niveaux de gouvernance et 1414 centres de décision (hors état central) en Ile de France. A comparer à 3 niveaux de gouvernance pour le Grand Londres (34 centres de décision), le land/ville de Berlin (24) et la communauté de Madrid (180).

<sup>6</sup> PADOG de 1960, SDAURP de 1965, SDAURIF de 1976, révisé en 1994 sous la forme du SDRIF et SDRIF révisé.

- **Les collectivités locales sont devenues le 1<sup>er</sup> investisseur public**, en notant toutefois qu'en Ile de France, après plusieurs décennies de repli, l'Etat revient en force en matière d'investissements publics avec le projet du Grand Paris.
- Un grand nombre de communes sont de petite taille. **La création d'intercommunalités, peinant à atteindre la masse critique<sup>7</sup>, constitue un palliatif** qui répond à des besoins de proximité mais ne permet pas de conduire des grands projets d'aménagement et d'équipement ni de gérer des services publics locaux d'envergure ni encore d'instaurer un niveau suffisant de péréquation financière et fiscale pour gommer des disparités que les lois de décentralisation n'ont pas fait disparaître ;
- **Une réforme de l'organisation territoriale doit aller de pair avec une réforme de l'Etat**. Or ce dernier, tout particulièrement en Ile de France et alors que se déployait la décentralisation, a maintenu, voire créé notamment dans le cadre des OIN, de nombreux services opérationnels et des structures d'intervention souvent puissantes dont la Société du Grand Paris constitue le dernier exemple.

**Une meilleure coordination de l'ensemble des interventions publiques, en particulier dans la zone dense de la métropole, est devenue indispensable et urgente pour en assurer la cohérence et en optimiser le coût.**

### **3 Une absence de consensus sur les orientations et le contenu d'une réforme de l'organisation territoriale de la zone dense**

Plusieurs années de débat sur les orientations et le contenu d'une réforme territoriale de la zone dense font apparaître qu'il y a pratiquement autant de conceptions que de grands acteurs.

- **Dans la tradition des grandes réformes territoriales françaises, le Comité Balladur** (en fait l'Etat) préconise la suppression des 4 départements créés en 1964 (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine) et **la création d'une Communauté Urbaine (le « Grand Paris »)** récupérant les compétences des départements et certaines des compétences des communes, en particulier en matière d'urbanisme, de transports et d'habitat. Par rapport aux autres communautés urbaines françaises, les compétences dévolues à la communauté urbaine parisienne seraient ajustées afin de mieux tenir compte du contexte particulier et des spécificités de l'agglomération parisienne. Cette **approche volontariste** s'est heurtée à l'opposition de nombreuses collectivités territoriales métropolitaines, tous niveaux territoriaux et toutes tendances politiques confondus. Pour autant qu'elle soit encore d'actualité, le Gouvernement, à l'occasion du lancement du projet du Grand Paris, a pris soin de préciser qu'il entendait prendre le temps de la réflexion sur les contours juridiques et le contenu d'une réforme de structures, se bornant à présenter le « Grand Paris » comme un grand projet d'infrastructures de transports publics de personnes et

---

<sup>7</sup> 25% des regroupements comptent moins de 5 communes.

d'aménagement du territoire régional doté de ses propres outils juridiques, techniques et financiers de réalisation.

- **A l'opposé de cette approche volontariste, la Ville de Paris poursuit depuis environ 5 ans une démarche qui se veut plus pragmatique et respectueuse de la réalité du terrain.** A partir d'une **Conférence métropolitaine** informelle née en juillet 2006, elle a pris l'initiative en novembre 2008 de créer un **syndicat mixte d'études Paris Métropole** qui réunit aujourd'hui 193 collectivités<sup>8</sup> de sensibilités politiques et de poids différents. Régi par le principe « une collectivité, une voix » et une présidence renouvelée tous les ans, Paris Métropole se veut **une structure ouverte** associant à ses travaux les grands syndicats techniques, les chambres consulaires et les acteurs socio-économiques. Son **objectif** : définir des partenariats pour des projets de dimension métropolitaine, mener une réflexion sur de grands thèmes (logement, déplacements, solidarité financière notamment) et préparer l'évolution de la gouvernance de la métropole.
- **La région Ile de France récuse la création d'un « Grand Paris » qui naitrait de la fusion des 4 départements centraux affirmant (mais sans le démontrer vraiment) qu'elle « fragiliserait la cohérence et la cohésion des grandes politiques publiques structurantes » dont elle entend être garante.** Tout en reconnaissant la nécessité d'une clarification des compétences des niveaux d'administration territoriale, elle défend la clause de compétence générale, selon elle d'application résiduelle mais symbole des libertés locales. Préconisant par ailleurs l'achèvement de la carte des intercommunalités franciliennes (quitte à en regrouper certaines), elle estime **qu'une coordination plus efficace entre niveaux de collectivités assortie de la désignation de « chefs de file »** permettrait d'améliorer sensiblement la situation actuelle, notamment en limitant les financements croisés, sans qu'il soit besoin de remettre en cause l'organisation territoriale actuelle. Le rôle de coordination de la région serait renforcé en particulier en matière de développement économique, d'aménagement, de transports, d'urbanisme, de logement, de péréquation financière et fiscale. Dans ces divers domaines, un pouvoir réglementaire prescriptif et normatif lui serait reconnu pour lui permettre d'exercer une véritable fonction d'autorité organisatrice. En résumé, la Région entend affirmer et développer son rôle de coordination estimant que les principaux potentiels de développement sont aujourd'hui en grande couronne et qu'une communauté urbaine en zone dense induirait un appauvrissement de la métropole parisienne toute entière.

#### **4 Quelle évolution ? Les propositions du MEDEF IDF**

**14 grandes villes françaises**, représentant plus de 6 millions d'habitants, sont organisées, depuis longtemps, en communautés urbaines dotées de compétences obligatoires en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, assorties d'une

---

<sup>8</sup> 143 communes dont Paris, 41 intercommunalités, les 8 départements franciliens et la Région.

fiscalité propre<sup>9</sup>. Le statut de métropole leur permettra de cumuler compétences départementales et communautaires.

Pour affronter la concurrence mondiale avec une masse critique suffisante, **la plupart des grandes capitales européennes** (Berlin, Londres, Rome, Madrid par exemple) **et des métropoles mondiales**<sup>10</sup> ont regroupé les collectivités locales comprises dans leur aire urbaine pour organiser leur développement, leur aménagement et la gestion de leurs services publics.

Au regard de ces exemples français et étrangers, la zone dense de l'Ile de France apparaît particulièrement mal organisée et accuse un retard. La multiplicité des niveaux d'administration territoriale augmente les charges publiques et nuit à la cohérence et à l'efficacité de la décision publique. Le cœur d'agglomération souffre plus particulièrement de cette situation. La plupart des acteurs franciliens admettent qu'elle fait courir un risque au développement de l'Ile de France toute entière et ne peut pas perdurer.

**Paris Métropole a décidé d'élaborer pour la fin 2011 un Livre Vert sur cette question.** A partir d'un diagnostic partagé sur les dysfonctionnements, d'une analyse des enjeux et d'une vision prospective de la métropole, le syndicat proposera des pistes d'évolution possible sachant qu'une réforme de l'organisation territoriale de la zone dense (Paris et la 1<sup>ère</sup> couronne) rejoint la problématique plus générale de la réforme territoriale et touche au rôle dévolu à la région.

**Les rapports DALLIER<sup>11</sup>, PLANCHOU<sup>12</sup> et CAFFET<sup>13</sup> ainsi que les travaux du Comité BALLADUR ont d'ores et déjà permis d'identifier 3 grands scénarios d'évolution possible pour la gouvernance de la zone dense :**

- **Un 1<sup>er</sup> scénario** qui, ne remettant pas en cause les cadres institutionnels actuels, perpétue le statu quo ;
- **Un 2<sup>e</sup> scénario** volontariste qui propose une réforme institutionnelle profonde ;
- **Un 3<sup>e</sup> scénario** qui se présente comme un compromis entre le statu quo et une réforme institutionnelle.

4.1 On ne s'étendra pas sur le **1<sup>er</sup> scénario**. En plaçant ses espoirs sur la **multiplication des coopérations bilatérales ou multilatérales, à géométrie variable**, dans des domaines ou sur des projets d'intérêt commun, il encourage aussi la multiplication des outils ad hoc (agences et établissements publics nationaux, régionaux, départementaux ou locaux, SEM, syndicats intercommunaux ou mixtes, associations, sociétés d'Etat...) créés chaque fois qu'une question d'intérêt commun ne peut pas

---

<sup>9</sup> Voir en annexe 1 l'exemple du Grand Lyon.

<sup>10</sup> Voir en annexe 1 les exemples du Grand Londres et de New York.

<sup>11</sup> « Le Grand Paris : un vrai enjeu pour un projet capital » (Avril 2008).

<sup>12</sup> « Scenarii pour la métropole Paris-Ile de France demain » (Avril 2008).

<sup>13</sup> « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne » (Juillet 2011).

être résolue de façon satisfaisante par les structures existantes faute de moyens ou en raison de la dilution des compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale. Ces outils se surajoutent aux structures existantes, compliquent encore leurs rapports et génèrent des coûts de fonctionnement qui deviennent difficilement supportables et obèrent les capacités d'investissement.

**La plupart des acteurs franciliens, publics et privés, reconnaissent que le statu quo ne permet plus de mettre en œuvre dans de bonnes conditions les politiques structurantes dont a besoin la zone dense notamment en matière de développement économique, de transports et de logement.**

4.2 **Le 2<sup>e</sup> scénario**, celui d'une réforme institutionnelle en profondeur, est soutenu par le MEDEF IDF. Depuis 2007, dans un objectif de simplification institutionnelle, de conduite plus efficace des politiques structurantes, de réduction des charges d'administration territoriale, ce dernier préconise **la création d'un pouvoir d'agglomération sur le territoire de la zone dense, cette création, sur le modèle de la Communauté urbaine<sup>14</sup>, étant accompagnée :**

- **D'une suppression des 4 départements de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val de Marne et de Seine-Saint-Denis nés de la disparition du département de la Seine en 1964 ainsi que des intercommunalités existantes ;**
- **D'une redistribution des compétences des départements supprimés entre la nouvelle structure et la Région.**

La loi du 16 décembre 2010 a créé un **statut de « métropole<sup>15</sup>** pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants. Constituée sous la forme d'un EPCI de façon volontaire par les communes membres (2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou l'inverse), la « métropole » se présente comme **une Communauté urbaine renforcée**. Elle est décidée par décret pris après avis du ou des conseils généraux concernés et de la région. Plus intégré que celui de la communauté urbaine, ce nouveau statut n'est toutefois pas applicable à la Région Ile de France.

S'il ne s'agit pas de reproduire à l'identique le statut métropolitain créé par la loi de 2010 pour l'organisation de la zone dense, il semblerait possible de s'en inspirer en recherchant un équilibre entre compétences communales (1<sup>er</sup> niveau), métropolitaines (2<sup>e</sup> niveau) et régionales (3<sup>e</sup> niveau).

Sur ce partage, le débat est ouvert l'objectif étant de conforter les attributions de la RIF sur les grandes politiques d'aménagement et de développement régional et interrégional et de créer, en zone dense, un véritable pouvoir d'agglomération fondé sur un bloc homogène de compétences plus particulièrement appuyées sur quelques thématiques stratégiques (transports, logement, urbanisme, développement économique et action sociale).

---

<sup>14</sup> Voir principales caractéristiques de la « Communauté urbaine » en annexe 2.

<sup>15</sup> Voir principales caractéristiques de la « métropole » en annexe 2.

- 4.3 **Le 3<sup>e</sup> scénario** se veut plus réaliste que le précédent lequel, en provoquant « un bouleversement institutionnel » serait susceptible, selon ses détracteurs, d'entraîner d'autres inconvénients (nouvelle complexité, lourdeur, difficultés de représentation des collectivités<sup>16</sup>...) et risquerait de vider la région d'une large partie de sa substance, la collectivité centrale concentrant l'essentiel de la population et des activités régionales. Les opposants au 2<sup>e</sup> scénario vont jusqu'à parler de « piège institutionnel » qui remettrait en cause les acquis de la décentralisation.

Les partisans du 3<sup>e</sup> scénario préconisent **la création d'une « confédération métropolitaine » constituée entre Paris et les intercommunalités existantes et à laquelle seraient associés les départements et la région.** Cette confédération pourrait prendre la forme juridique d'un « **pôle métropolitain** »<sup>17</sup> au sens de la loi du 16 décembre 2010 mais qui, pour l'heure, ne s'applique pas à l'Île de France. Le rapport CAFFET verrait ce pôle succéder à Paris Métropole comme celui-ci a pris le relais de la Conférence Métropolitaine née en juillet 2006.

**Ce scénario en trompe l'œil ne règle rien sur le fond dans la mesure où il ne supprime aucun niveau d'administration territoriale.** On peut même considérer qu'il est susceptible d'ajouter de la complexité à l'organisation actuelle pour peu que le « pôle » dépasse une simple fonction de coordination et se voie confier des compétences décisionnelles et opérationnelles sur quelques grands sujets métropolitains qui alors le rapprocheraient d'une structure relevant du scénario 2.

**Le MEDEF IDF n'y est pas favorable considérant que la substitution d'un syndicat mixte doté de compétences plus opérationnelles (Pôle métropolitain) à un syndicat mixte d'études (Paris Métropole) ne constitue pas une réponse appropriée.**

- 4.4 **Ce que propose le MEDEF Ile-de-France :**

Le statu quo du scénario 1 et le palliatif du scénario 3 perpétuent l'empilement, l'émiettement et l'enchevêtrement des structures dans la zone dense. Dès lors si l'objectif est bien d'apporter une réponse susceptible de remédier sur le fond à la situation actuelle, il renvoie à la recherche d'une formule de coopération intercommunale plus large et plus intégrée ressortant du scénario 2.

Il paraît peu réaliste d'étendre purement et simplement à l'ensemble de la zone dense le statut de Paris quand bien même présente-t-il l'avantage de cumuler compétences départementales et communales. Une telle formule se heurterait certainement à l'opposition de la plupart des communes concernées (parmi lesquelles quelques unes ont acquis une réelle puissance démographique et économique) qui n'accepteraient pas d'être réduites au rôle des mairies d'arrondissement parisiennes.

---

<sup>16</sup> A lui seul le cœur d'agglomération (Paris + petite couronne) compte 78 communes dont Paris et regroupe plus de 5 millions d'habitants.

<sup>17</sup> Voir principales caractéristiques du « pôle métropolitain » en annexe 2.

De même il apparaît peu vraisemblable qu'une des formes légales actuelles de coopération intercommunale (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole) convienne à l'organisation institutionnelle de la zone dense en raison de ses spécificités et des particularités de la région Ile de France.

Il **faudra donc plus probablement inventer une structure sui generis** qui réponde aux principes suivants :

- Couvrir **un périmètre** qui corresponde à celui des 4 départements centraux, avec, si nécessaire, des ajustements de limites pour tenir compte des continuités et des réalités économiques, spatiales et sociales du cœur d'agglomération ;
- Organiser les communes de la zone dense sur le principe de **l'indépendance dans l'interdépendance** ce qui signifie leur laisser toutes les compétences qui sont mieux exercées au plus près du terrain et confier à la nouvelle organisation commune la définition et la mise en œuvre des politiques structurantes et stratégiques en matière de développement économique, d'urbanisme, de logement, de transports, de grands équipements, de services collectifs et d'action sociale ;
- **Redistribuer les compétences des 4 départements centraux entre la structure centrale et la région** à laquelle serait dévolue la définition et la mise en œuvre des politiques communes à la zone dense et à son hinterland francilien et des actions conduites entre l'Ile de France et les régions limitrophes du Bassin Parisien élargi au Nord Pas de Calais.
- **Compléter la réforme de l'organisation territoriale de la zone dense par une évolution parallèle de l'organisation territoriale en grande couronne fondée sur deux orientations :**
  - Couverture de l'ensemble du territoire francilien par des intercommunalités démographiquement et économiquement puissantes ;
  - Redistribution des compétences des départements entre ces intercommunalités et la région selon un schéma analogue à celui de la zone dense, l'objectif étant de constituer des blocs de compétences homogènes pour la région et l'ensemble des intercommunalités franciliennes, centrale et périphériques.

Dans l'hypothèse où cette orientation serait retenue, le schéma de répartition des compétences entre les 3 niveaux d'administration territoriale qui resteraient présents dans la zone dense (structure métropolitaine, communes membres et région) pourrait s'esquisser de la façon suivante :

<b>Bloc de compétences métropolitaines</b>	<b>Bloc de compétences communales<sup>18</sup></b>	<b>Bloc de compétences régionales</b>
<u>Développement et action économique</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création et gestion des zones d'activité de toute nature (activités industrielles, tertiaires, logistiques, touristiques, commerciales...)</li> <li>• Actions de développement et de promotion économique (en particulier à l'étranger)</li> </ul>	<u>Développement et action économique</u>  Néant	<u>Développement et action économique</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation</li> <li>• Stratégie Régionale en matière de tourisme</li> <li>• Aides financières au développement économique, technologique et à la recherche (pôles de compétitivité notamment)</li> <li>• Projets de développement interrégionaux</li> <li>• Soutien à la formation professionnelle et à l'apprentissage</li> <li>• Aides à l'emploi</li> <li>• Aides aux entreprises</li> <li>• Gestion des fonds structurels européens</li> </ul>
<u>Equipements</u> MO et gestion des grands équipements d'infrastructure et de superstructure d'intérêt métropolitain (culture, sports, social, enseignement primaire et secondaire (Lycées ?)... )	<u>Equipements</u> MO et gestion des équipements de proximité (équipements sociaux, culturels, sportifs...)	<u>Equipements</u> MO et gestion des grands équipements d'intérêt régional et interrégional hors périmètre métropolitain (culture, sports, social, enseignement secondaire, supérieur et recherche)
<u>Aménagement &amp; Urbanisme</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration du SCOT et des schémas de secteurs</li> <li>• Création et réalisation des ZAC d'intérêt métropolitain</li> <li>• Constitution des réserves foncières</li> <li>• Instruction et délivrance des permis de construire pour les grands projets (seuil à</li> </ul>	<u>Aménagement &amp; Urbanisme</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration des PLU approuvés après accord de la métropole</li> <li>• Instruction et délivrance des permis de construire jusqu'à un seuil à définir</li> <li>• Création et réalisation des ZAC d'intérêt local</li> </ul>	<u>Aménagement &amp; Urbanisme</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SDRIF</li> </ul>

<sup>18</sup> Les compétences décentralisées ou déléguées par la structure métropolitaine pourraient varier en fonction du poids et des moyens techniques et administratifs des Communes membres.

définir)		
<u>Transports</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité organisatrice de second rang</li> <li>• PDU et organisation de la circulation et du stationnement dans la zone dense</li> <li>• Gestion de la voirie (locale et ex départementale)</li> </ul>	<u>Transports</u>  Dessertes locales	<u>Transports</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorité organisatrice de 1<sup>er</sup> rang, politique régionale des déplacements</li> <li>• PDUIF</li> <li>• Elaboration de schémas régionaux et interrégionaux d'infrastructure</li> <li>• Soutien financier aux grands équipements d'intérêt régional et interrégional (liaisons ferroviaires, routières, aériennes, fluviales...)</li> </ul>
<u>Logement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PLH</li> <li>• Aides financières au logement social</li> <li>• OPAH, réhabilitation immobilière et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain (seuil à définir)</li> <li>• Coordination et financement des actions liées à la politique de la ville</li> </ul>	<u>Logement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OPAH, réhabilitation immobilière et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt local (seuil à définir)</li> <li>• Actions liées à la politique de la Ville (gestion déléguée ou décentralisée)</li> </ul>	<u>Logement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui financier aux opérations de logement social</li> </ul>
<u>Action et aide sociale</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition de la politique d'action sociale</li> <li>• Financement des actions</li> </ul>	<u>Action et aide sociale</u>  Gestion décentralisée ou déléguée	<u>Action et aide sociale</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien sélectif aux actions sociales des collectivités territoriales</li> </ul>
<u>Services d'intérêt collectif</u> Assainissement, eau, cimetières, abattoirs, MIN, services incendie et secours, traitement des déchets, nettoyage...	<u>Services d'intérêt collectif</u>  Gestion décentralisée ou déléguée	<u>Services d'intérêt collectif</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schémas régionaux</li> <li>• Aides à l'innovation</li> </ul>
<u>Environnement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions en faveur de la protection de l'environnement de niveau métropolitain (air, énergie, nuisances sonores...)</li> <li>• Création et gestion des espaces verts de niveau métropolitain</li> </ul>	<u>Environnement</u>  Gestion décentralisée ou déléguée  Actions de proximité	<u>Environnement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schémas régionaux</li> <li>• Protection du patrimoine et des grands espaces naturels régionaux</li> <li>• Soutien sélectif aux actions environnementales des collectivités territoriales</li> </ul>

Il ne s'agit là bien entendu que d'une esquisse de répartition destinée à ouvrir un **débat**. Une fois les blocs de compétences définis plus précisément, une autre approche sera à opérer sur le partage des ressources, en particulier fiscales, entre les 3 niveaux d'administration territoriale.

## CONCLUSION

Il y a 3 ans, à l'initiative des collectivités locales, a été créé **Paris Métropole** qui s'est donné une mission de réflexion, de concertation, de facilitation sur des sujets certes importants mais qui sont loin de couvrir l'ensemble de la problématique métropolitaine. Plus récemment, à l'initiative de l'Etat, vient de naître **le projet du « Grand Paris »** qui poursuit également un objectif fédérateur concrétisé par **un ambitieux projet d'infrastructure de transport** doté de son propre outil de réalisation, la Société du Grand Paris, et complété, d'ici fin 2012, par **17 contrats de développement territorial** qui vont donner un contenu économique et spatial à la dizaine de territoires stratégiques desservis par le métro automatique. Parallèlement a été créé **l'Atelier International du Grand Paris** qui répond à des préoccupations d'ordre stratégique et prospectif. Enfin **la révision du SDRIF vient d'être engagée** afin de mettre en cohérence les orientations déjà retenues par la Région et celles nées du « Grand Paris ».

**Si ces initiatives constituent des avancées appréciables dans la mesure où elles poursuivent le même but fédérateur, elles n'en demeurent pas moins dispersées, voire concurrentes, et ne débouchent pas sur un pouvoir d'agglomération.** Plus le temps passera plus la gestion de la zone dense deviendra problématique dès lors que ni l'Etat, ni la Région, ni les départements, ni les collectivités locales, même regroupées, ne disposent d'un pouvoir de décision permettant d'assurer les cohérences et les régulations indispensables.

Contrairement à ce que l'on entend dire souvent l'Ile de France n'est pas plus compliquée que d'autres régions françaises ou européennes. C'est un faux prétexte pour justifier le statu quo alors que la fragmentation institutionnelle actuelle la rend difficilement gouvernable sinon ingouvernable. L'ensemble des acteurs a bien conscience que la question est posée et se posera avec de plus en plus d'acuité. Les entreprises franciliennes attendent désormais une réponse courageuse.

## Annexe 1 :

**Quelques exemples français et étrangers d'organisation  
territoriale de la zone métropolitaine dense**

## **5 Annexe 1 : quelques exemples français et étrangers d'organisation territoriale de la zone métropolitaine dense**

### **L'exemple du Grand Lyon.**

Depuis 40 ans, Paris et Lyon ont connu une évolution administrative exactement inverse. Alors que la loi de 1966 a permis à l'agglomération lyonnaise de regrouper ses forces et de rationaliser l'utilisation de ses moyens administratifs, techniques et financiers, la disparition du département de la Seine en 1964 a signifié, pour le cœur de l'agglomération parisienne, l'éparpillement et la dilution.

En 1969, la création de la COURLY, devenue le Grand Lyon, a entraîné le regroupement de 57 communes et d'environ 1 300 000 habitants (80% de la population du Rhône)<sup>19</sup> sur un territoire de 515 km<sup>2</sup> (16% du territoire du département). La création de la COURLY a permis de gérer les services publics locaux de façon plus solidaire et rationnelle (eau potable, logement social, transports en commun, stationnement, ordures ménagères, urbanisme, grands équipements collectifs, MIN...), de penser le développement urbain en termes d'agglomération (pour l'élaboration des POS notamment) et non plus commune par commune, de programmer, de financer et de réaliser sous une autorité unique les équipements nécessaires à tous, mais trop coûteux pour chacun.

Toutes les communes faisant partie du GL disposent d'un délégué au moins au conseil de communauté. Les « conférences des maires », instances de concertation, de débats, de propositions et d'initiatives correspondant à 9 bassins de vie aux enjeux spécifiques, permettent, par ailleurs, aux autorités municipales d'exprimer des demandes collectives, d'être informés des solutions proposées, de valider les projets de développement et d'aménagement intéressant leur territoire et de manière générale de suivre l'activité du GL et l'avancement des opérations.

Le GL est également doté d'un Conseil de Développement ». Composé de 260 membres issus de la société civile, désignés pour 3 ans par le Conseil communautaire et répartis en 6 collèges, ses modalités de fonctionnement (saisines et auto-saisines) s'apparentent à celles des CESR.

Résultat d'une gouvernance économique associant tous les acteurs publics et privés (ONLYLYON en est la signature commune) et d'un environnement favorable à l'innovation, Lyon a obtenu, à plusieurs reprises, le titre de la ville la plus attractive pour les entreprises dans la catégorie des grandes villes<sup>20</sup>. Depuis 20 ans Lyon figure parmi les 20 villes européennes, toutes catégories confondues, jugées les plus attractives.

---

<sup>19</sup> Rhône-Alpes : plus de 5 millions d'habitants.

<sup>20</sup> European cities monitor 2009 (Cushman & Wakefield).

**Le Grand Lyon se fixe désormais comme objectif d'élargir la solidarité de territoires à l'échelle de la métropole** : un ensemble comprenant l'agglomération lyonnaise, celles de Saint-Etienne et du Nord Isère ainsi que des pôles urbains comme Vienne au sud et Villefranche-sur-Saône au nord. Le but (traduit dans une « vision métropolitaine pour 2020 ») est d'adopter **l'échelle d'une métropole multipolaire comme territoire de référence et d'appartenance** pour affronter la concurrence internationale et initier des grands projets.

### Les exemples de New-York et du Grand Londres

Les métropoles étrangères rivales de la Région Ile-de-France, comme le Grand Londres ou New York, connaissent des modes de gouvernances différents.

- **Le Grand Londres**<sup>21</sup> est administré par une autorité politique disposant de pouvoirs importants, la Greater London Authority (GLA). La GLA se compose d'un maire et d'une assemblée. Le maire est élu au suffrage universel direct pour 4 ans et l'assemblée, élue également pour 4 ans, rassemble 25 représentants. Le maire de Londres est l'exécutif du Grand Londres et travaille avec un cabinet qu'il nomme. Le pouvoir réel appartient à l'exécutif. L'Assemblée a un pouvoir consultatif sur le budget et les stratégies et un rôle de vérificateur. A la majorité des deux tiers elle peut s'opposer à certaines décisions du maire. Les missions de la GLA portent sur les domaines des transports, de la planification, de l'environnement, du développement économique et de la culture. Pour fonctionner et assurer ses missions, la GLA disposait en 2008 d'un budget global d'environ 15 milliards d'euros en notant que, dans sa conception, la GLA est plutôt une autorité stratégique et non une autorité de gestion et que la plus grande partie de ses recettes provient de l'Etat.

Il convient également de mentionner le rôle important de Think London, la nouvelle agence de promotion internationale du Grand Londres qui est conjointement financée par la London Development Agency (appelée aussi London First), une puissante association de grandes firmes et par la City of London. Son Conseil d'Administration est entièrement composé de représentants des entreprises. La LDA n'y siège que comme observateur. London First, qui représente aujourd'hui environ 300 firmes d'envergure internationale, allant de grandes entreprises à des universités, est très active dans la gouvernance de Londres.

- **L'exemple new-yorkais.** New-York City (NYC) compte plus de 8 millions d'habitants regroupés sur 786 km<sup>2</sup>, soit une densité d'environ 10 300

---

<sup>21</sup> Le Grand Londres recouvre environ 1600 km<sup>2</sup> et rassemblait 7,5 millions d'habitants en 2005. Il s'étend sur 32 municipalités dont la City of London qui peut être découpée en deux zones, une zone centrale (Inner London area) et une couronne (Outer London area). La zone centrale regroupe 12 municipalités représentant 40% de la population, soit 3 millions d'habitants). La couronne périphérique compte 20 municipalités et 60 % (4,5millions) de la population londonienne.

habitants au km<sup>2</sup>. C'est la première ville américaine en termes de PIB, de localisation des sièges sociaux des grandes firmes internationales et nationales.

Le Grand New-York, quant à lui, renvoie à l'aire de la Combined Metropolitan Area soit au total presque 22 millions d'habitants. Il s'agit de la plus grande métropole des Etats-Unis. Elle compte plus de 800 municipalités, s'étend sur environ 30 000 km<sup>2</sup> et est à cheval sur trois Etats : New-York, New Jersey, Connecticut. Il n'y a pas de structure juridique dédiée au Grand New-York. D'où un système fragmenté avec d'un côté la ville de New-York et de l'autre côté l'Etat de New-York. On serait tenté de faire l'analogie avec Paris (ou un Grand Paris couvrant les 4 départements centraux) et la Région d'Ile-de-France. Mais la ville de New-York ne peut pas être comparée avec Paris.

La constitution de la ville de New-York a instauré un maire fort doté de nombreux pouvoirs et une assemblée faible qui ne joue qu'un rôle de contrôle. Le maire de New-York est élu au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans et ne peut se représenter qu'une seule fois. New York City dispose d'un budget colossal de l'ordre de 44 milliards d'euros (en 2006). Ce budget provient pour environ 70% des recettes fiscales locales et notamment de la taxe foncière et immobilière (property tax) qui l'abonde à hauteur de 22%. Les budgets dont disposent les autorités publiques du Grand Londres ou de New York City sont beaucoup plus importants et leurs zones de compétence plus vastes que Paris et le Grand Paris. A titre de comparaison le budget de Paris (ville et département) est 6 fois inférieur à celui de NYC et de 4 fois si, dans le cadre du Grand Paris, on y ajoute le budget des trois autres départements. Le budget de l'Ile-de-France était de l'ordre de 4,4 milliards d'euros en 2010.

Ces 3 exemples donnent un aperçu des limites des comparaisons avec d'autres métropoles françaises ou étrangères en raison notamment d'une histoire constitutionnelle et d'une organisation territoriale différentes et de contextes socio-économiques très dissemblables.

Il semble donc bien que l'Ile de France soit dans l'obligation d'inventer un modèle qui lui soit propre. Lequel ? Vers quelle organisation aller ?

**Annexe 2 :**

**Principales caractéristiques de la Communauté Urbaine,  
de la Métropole et du Pôle métropolitain**

## 6 Annexe 2 : principales caractéristiques de la Communauté Urbaine, de la Métropole et du Pôle métropolitain

### COMMUNAUTE URBAINE

- **Concerne des ensembles urbains dépassant en principe 450000 habitants (périmètre susceptible d'évolution)**
- **EPCI doté de compétences obligatoires (d'intérêt communautaire) exercées en lieu et place des Communes membres :**
  - Création, aménagement et gestion des zones d'activités économiques de toute nature ;
  - Actions de développement économique ;
  - Construction et gestion des équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt communautaire, y compris lycées et collèges ;
  - Elaboration des SCOT, des schémas de secteur, des PLU ; création et réalisation des ZAC d'intérêt communautaire, constitution de réserves foncières ;
  - Organisation des transports urbains, y compris signalisation, parcs de stationnement... ;
  - Elaboration du PLH et aides financières au logement social ;
  - OPAH, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre d'intérêt communautaire ;
  - Actions liées à la politique de la ville (prévention, délinquance, dispositifs d'insertion...) ;
  - Gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, cimetières, abattoirs, MIN, services d'incendie et de secours) ;
  - Collecte et traitement des déchets ménagers ;
  - Lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, actions en faveur de la maîtrise de l'énergie.

Ces compétences peuvent être élargies si les Communes membres le souhaitent.  
La CU est substituée aux syndicats de communes ou mixtes existants.

- **Des compétences peuvent être déléguées** (en tout ou partie) conventionnellement à la CU par le département en matière d'action sociale et de voirie.
- Toute autre collectivité territoriale peut également confier à la CU, par voie de convention, la création et la gestion d'équipements ou de services.
- **Les ressources de la CU** comprennent diverses ressources fiscales dont le VT, la TLE, la DGF, des subventions de l'Etat et des autres collectivités territoriales, les taxes correspondant aux compétences transférées, la CET (ex TP), les emprunts...

### METROPOLE

- **Les compétences exercées de plein droit par la Métropole, en lieu et place des Communes membres, sont les mêmes que les compétences obligatoires exercées par la Communauté urbaine (cf. supra) ;**

- **S'ajoutent à ce 1<sup>er</sup> bloc l'exercice de plein droit, en lieu et place du département, des compétences en matière de :**
  - Transports scolaires ;
  - Gestion des routes départementales ;
  - Zones d'activités, actions économiques et promotion à l'étranger.
  
- **Par voie conventionnelle avec le département**
  - Tout ou partie de l'action sociale ;
  - Construction et gestion des collèges ;
  - Tout ou partie des compétences exercées en matière de tourisme, de culture, et de sport.
  
- **De plein droit en lieu et place de la région**
  - Actions de promotion économique à l'étranger.
- **Par voie conventionnelle avec la région**
  - Construction et gestion des lycées ;
  - Actions en matière de développement économique.

**L'Etat peut également transférer à la métropole, si elle en fait la demande, la propriété, l'entretien et la gestion de grands équipements et d'infrastructures.**

La métropole est substituée de plein droit aux EPCI à fiscalité propre inclus en totalité dans son périmètre.

Les transferts des compétences s'accompagnent d'un transfert de moyens financiers (fiscalité locale et dotations de l'Etat notamment) et de moyens techniques (personnels).

### **PÔLE METROPOLITAIN**

Le « pôle métropolitain » est un établissement public créé par arrêté préfectoral et constitué par accord entre des EPCI à fiscalité propre en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, de l'aménagement de l'espace (coordination des SCOT) et de développement des infrastructures et des services de transport.

**Il regroupe des EPCI formant un ensemble de + de 300000 habitants, l'un d'entre eux comptant en principe + de 150 000 habitants.**

**Il est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes.** Toutefois, la répartition des sièges à l'assemblée délibérante du pôle tient compte du poids démographique de chacun de ses membres, aucun EPCI membre ne pouvant cependant détenir plus de la moitié des sièges et chaque membre disposant d'au moins un siège.