

## La métropole du Grand Paris : décryptage(s)



T. Beauvillier/Urban Images

### MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Pour comprendre l'étendue de la réforme territoriale et les changements dont elle est porteuse, l'IAU îdF publie une série de documents éclairant les enjeux liés à la création de la métropole du Grand Paris. Seront notamment abordées les questions relatives aux cinq domaines de compétences métropolitaines, à la constitution des territoires, aux enjeux financiers.

L'ensemble des notes et travaux (cartes, données, graphiques, etc.) sont disponibles sur le site Internet de l'IAU îdF : [www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)

**La loi Maptam prévoit la création de la métropole du Grand Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2016, et transforme la gouvernance métropolitaine. Voici une première approche des questions soulevées quant au périmètre géographique, aux compétences, aux ressources financières, et aux innovations réglementaires inhérentes à ce nouvel ensemble.**

**L**e projet de loi relatif à « la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles » (Maptam) a été adopté par le Parlement le 19 décembre 2013, au terme d'une procédure riche en rebondissements. Outre la création de métropoles de droit commun, la loi dite « Maptam »<sup>(1)</sup> prévoit un dispositif spécifique et distinct pour les agglomérations de Lyon,

Marseille et Paris. Elle instaure un nouvel échelon pour l'action publique territoriale en Île-de-France: la métropole du Grand Paris (MGP), qui verra le jour en janvier 2016. Proche d'un « big bang » institutionnel – soutenu en 2008 par le sénateur Philippe Dallier –, la MGP est présentée comme l'instrument de politiques publiques territoriales plus intégrées. Pour ce faire, elle est dotée de compétences stratégiques.

Toutefois, le mécanisme décrit dans le texte législatif devra être approfondi: ainsi, les modalités d'exercice des compétences assurées aujourd'hui par les intercommunalités de petite couronne, les relations financières entre les membres de la métropole ou la définition de ce qui relèvera de l'intérêt métropolitain restent à préciser, tant pendant la période de préfiguration inscrite dans la loi (2014-2015) que lors de celle des « premiers pas » de la métropole (2016-2018).

#### Un nouveau périmètre pour l'action publique territoriale

La métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), à statut particulier. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016,

124 communes – dont Paris – seront *de facto* incluses dans le périmètre de cet EPCI. Quatre autres communes, situées dans les départements limitrophes, mais appartenant à des EPCI dont le siège est situé en première couronne<sup>(2)</sup>, peuvent décider d'y adhérer après délibération favorable de leurs conseils municipaux avant le 30 septembre 2014. Enfin, 43 communes limitrophes sont susceptibles de venir s'ajouter à ce périmètre. Au total, la MGP regroupera 6,7 millions de Franciliens, soit plus de la moitié des habitants de la région.

(1) Loi n°2014-58, validée par le Conseil constitutionnel le 23 janvier 2014.

(2) Wissous, Verrières-le-Buisson, Vélizy-Villacoublay et Varennes-Jarcy.



E. Morency/AU IdF

**La définition d'un projet métropolitain pour la mise en œuvre du Sdrif constituera une des grandes missions de la MGP.**

La MGP se substituera aux EPCI existants dans le périmètre dit de la « petite couronne », qui regroupe les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 19 établissements publics de coopération intercommunale comprenaient au moins une commune située

en petite couronne. Ils réunissaient 81 des 123 communes de petite couronne et 3 communes de l'Essonne. La population de ces EPCI à fiscalité professionnelle unique s'établit aujourd'hui à près de 3 millions d'habitants, soit 67 % des habitants vivant en petite couronne (hors Paris).

**Les finances de la métropole du Grand Paris**

Les recettes de la MGP proviendront essentiellement du produit de la fiscalité professionnelle unique perçue par les communes ou les EPCI et de la dotation globale de fonctionnement versée aux EPCI. Leur montant est estimé à 4 Md€, auquel s'ajoute une dotation d'intercommunalité. En contrepartie des compétences transférées aux communes et du recouvrement de la fiscalité dynamique (liée à l'activité économique), la MGP versera à chacune de ses communes membres une attribution de compensation ainsi qu'une dotation territoriale métropolitaine, conçue comme étant un véritable outil de péréquation sur le modèle de la dotation de solidarité communautaire actuelle. Ses modalités seront établies par le pacte financier et fiscal. Figurent également au chapitre des dépenses obligatoires de la MGP, les états spéciaux de territoires et ses dépenses de fonctionnement propres. Que restera-t-il à affecter aux investissements et au développement du projet métropolitain ? La question reste à éclaircir.

**Cinq compétences métropolitaines**

Premier motif invoqué pour la création de ce nouvel objet institutionnel : répondre de manière plus efficace au défi d'inégalité territoriale, toujours plus prégnant en région parisienne. « La métropole du Grand Paris est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national<sup>(3)</sup>. »

Pour ce faire, la métropole se voit transférer des compétences stratégiques qu'elle exercera « en lieu et place de ses communes membres », et qui concernent, dans l'ordre énuméré par la loi : l'aménagement de l'espace métropolitain, la politique locale de l'habitat, la politique de la ville, le développement et l'aménagement économique, social et culturel, et la protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.

Ainsi, la métropole pourra-t-elle mener des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, de restructuration urbaine, de valorisation du patrimoine naturel et paysager, et constituer des réserves foncières. Elle sera compétente pour organiser et déployer les infrastructures et réseaux liés aux télécommunications.

Dans le champ économique, la MGP pourra créer, aménager et gérer des zones d'activité, certains équipements culturels, éducatifs et sportifs. Elle pourra mener des actions susceptibles de renforcer son attractivité, ou encore participer à la préparation de candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs. Elle prendra nécessairement en compte les orientations définies par le conseil régional.

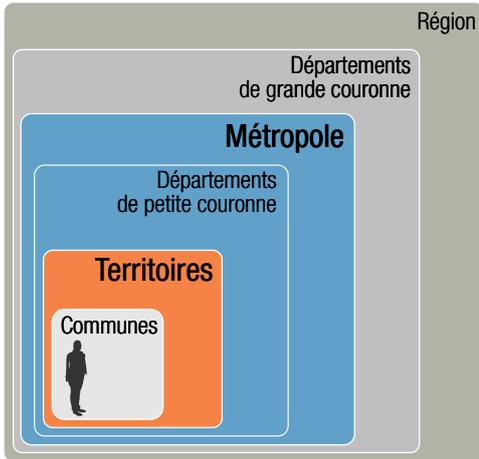
La politique de la ville lui sera, elle, intégralement dévolue : contrats locaux de développement urbain, de développement local et d'insertion, dispositif métropolitain de prévention de la délinquance. Cette compétence sera immédiatement déléguée et exercée au niveau des futurs territoires qui la composeront (cf. *infra*) au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Dans le domaine de l'environnement, la MGP sera compétente en matière de lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores. Elle apportera son soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie et se verra confier la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

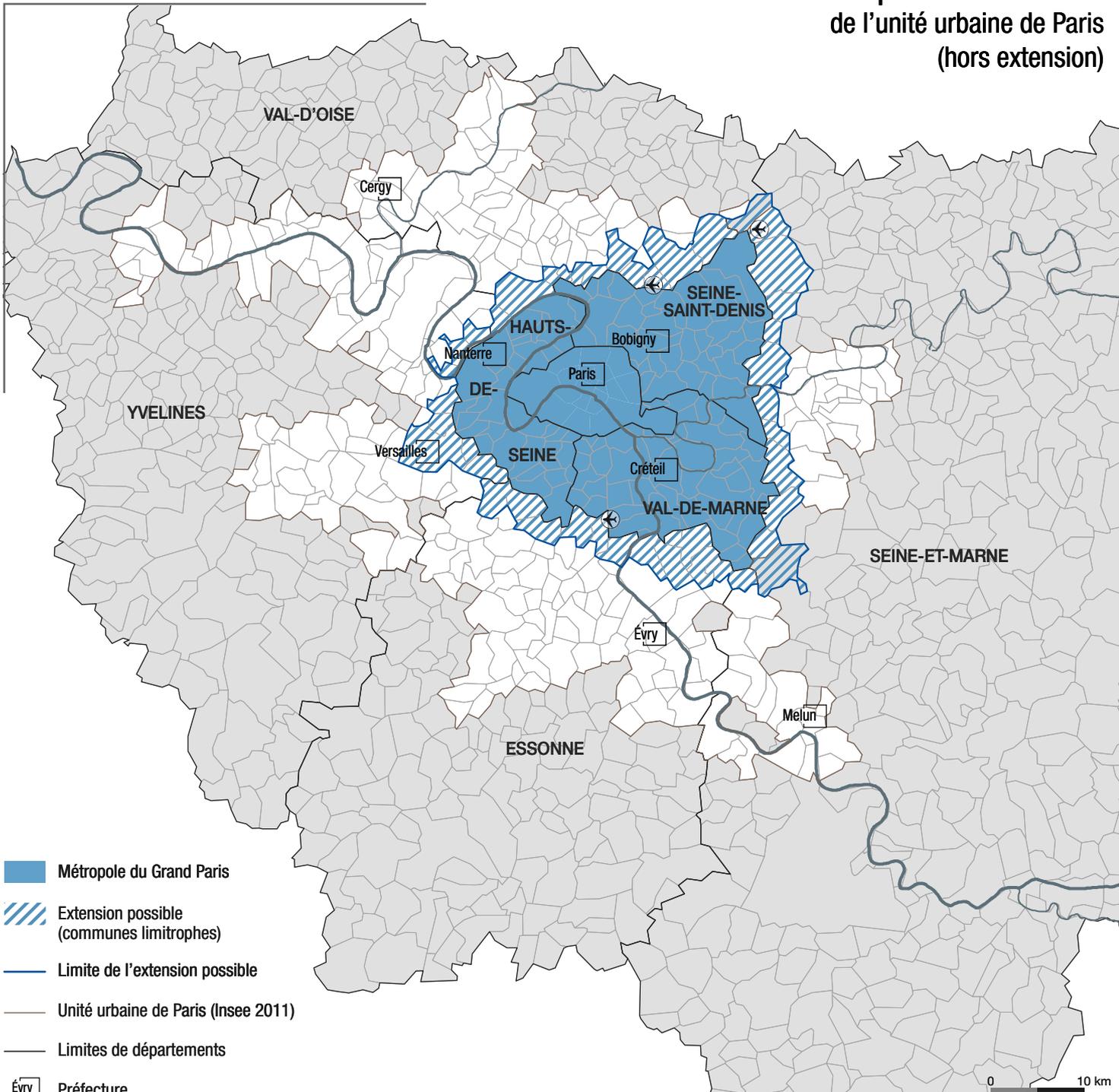
C'est enfin essentiellement dans le domaine du logement et de l'habitat que le rôle de la MGP devrait être prépondérant, puisqu'elle conduira la politique du logement, de la gestion et attribution des aides financières aux actions en faveur du logement social et des personnes défavorisées. Elle aménagera et gèrera les aires d'accueil destinées aux gens du voyage. Elle sera compétente dans la lutte pour la résorption de l'habitat insalubre et la réhabilitation du bâti. Elle se verra en outre confier d'importantes prérogatives de l'État, par voie de convention, comme la garantie du droit au logement opposable, la gestion de l'attribution des aides au parc locatif social et au parc privé, la gestion du contingent préfectoral, la mise en œuvre de procédures de réquisition et la gestion de l'hébergement. La MGP administrera, à l'échelle de ses territoires, les offices publics de l'habitat communaux et intercommunaux.

(3) Art. L.5219-1.

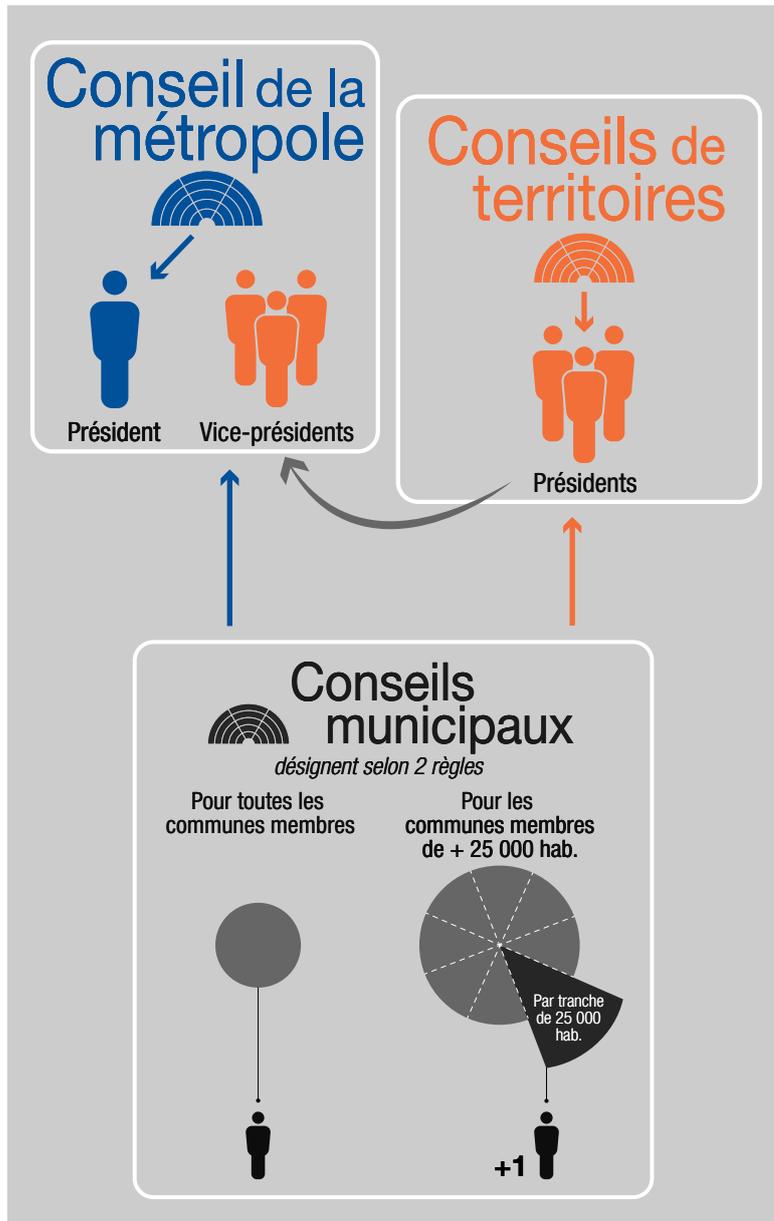
## L'emboîtement des échelons administratifs



Le périmètre : 37 %  
de l'unité urbaine de Paris  
(hors extension)



## La représentation des communes



### Éclairage

Une commune de 27 000 habitants aura un représentant issu du conseil municipal auquel s'ajoute un représentant par tranche de 25 000 habitants. Elle aura donc 2 conseillers au conseil de la métropole. Ses représentants seront multipliés par 2 au conseil de territoire. Ils seront alors 4 conseillers pour cette instance.

## 5 compétences en main



**Aménagement de l'espace** métropolitain



Politique locale de l'**habitat**



Politique de la **ville**



Développement et aménagement **économique, social et culturel**



Protection et mise en valeur de l'**environnement** et politique du **cadre de vie**

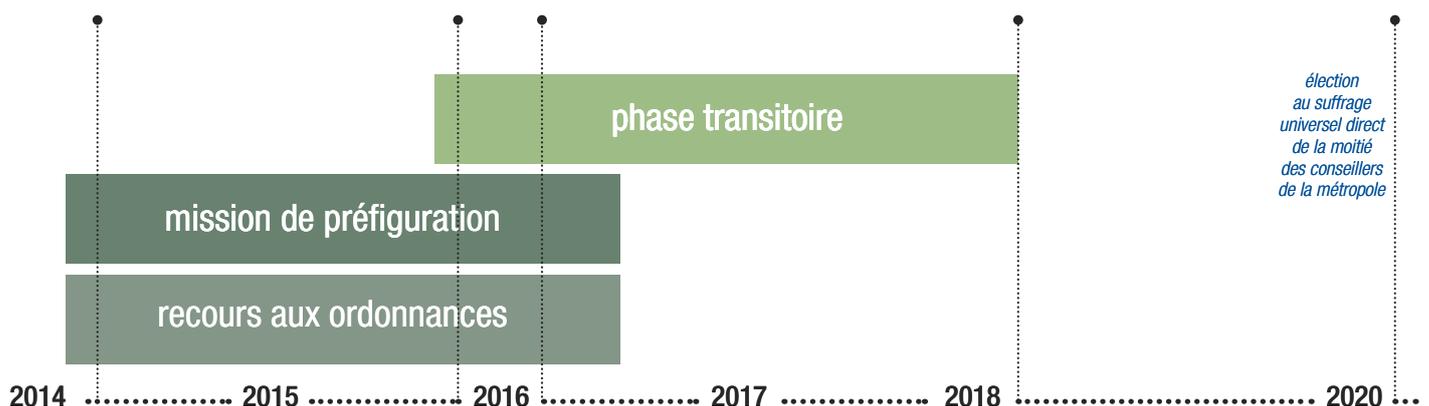
## Les étapes de mise en place

27 janvier  
promulgation  
de la loi

31 décembre  
disparition  
des EPCI  
1<sup>er</sup> janvier  
création  
de la MGP

1<sup>er</sup> janvier  
la métropole  
« parachevée »

1<sup>er</sup> janvier  
nouvelle  
mandature



Un dispositif crucial conçu pour résorber durablement la crise du logement dans le cœur d'agglomération d'une région où sont produits seulement 36 000 logements par an, là où 70 000 seraient nécessaires<sup>(4)</sup>. Cette politique sera déclinée à travers les programmes d'aménagement (ZAC, autorisations d'urbanisme) ou en déclenchant le recours à la procédure d'intérêt général (PIG).

### Des nouveautés réglementaires

Du point de vue réglementaire, la MGP devra élaborer un projet métropolitain qui participe à la mise en œuvre du schéma directeur de la région Île-de-France et comportera « un diagnostic général, social, économique et environnemental du territoire [...], des orientations stratégiques pour le développement de la métropole ainsi que des domaines d'intervention prioritaires ». Elle se voit également confier l'approbation d'un PLU métropolitain, d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), d'un plan climat-énergie. Elle peut en outre proposer un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats de coopération intercom-

munale œuvrant sur son ressort territorial (Siaap, Sipperec, Sycotom, etc.).

### Des EPCI d'aujourd'hui... aux territoires de 2016<sup>(5)</sup>

La métropole du Grand Paris fonctionnera selon une logique de concentration du pouvoir et de la décision politique, au travers du conseil de la métropole. Pour en illustrer simplement le mécanisme, on reprendra ici les mots célèbres d'Odilon Barrot, homme politique du XIX<sup>e</sup> siècle : « C'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche. » Pour agir au plus près des populations, la loi prévoit ainsi la création d'un objet juridique *ex nihilo* : le conseil de territoire.

### Un échelon d'action déconcentré : le territoire

Le conseil de territoire devrait administrer, en tant que délégué de la MGP, un périmètre géographiquement continu qui devra regrouper *a minima* 300 000 habitants et dénommé « territoire ». C'est le préfet de région qui aura la tâche d'en fixer les contours par décret, en prenant appui d'une part sur le périmètre des EPCI existants, dans une



Les conseils municipaux désigneront leurs représentants au conseil de la métropole et aux conseils de territoires.

logique de fusion et/ou d'extension ; et, d'autre part, en tenant compte – s'il y a lieu – de l'existence de contrats de développement territorial (CDT).

Toutefois, si, pour l'heure, 3 EPCI seulement – sur 19 – atteignent le seuil démographique requis (voire se situent au-delà), comment achever la carte des territoires ? En effet, 42 communes du périmètre de la future métropole n'appartiennent à aucun EPCI, 3 communautés de communes et 13 communautés d'agglomération ne regroupent pas 300 000 habitants. À noter que la commune de Paris, qui compte 2,27 millions d'habitants, constitue à elle seule un territoire, qui sera de fait « exceptionnel » par son poids démographique.

Par ailleurs, la question reste posée du degré d'autonomie de gestion qu'auront les territoires : ne disposant pas de ressources fiscales propres, quelle sera l'adéquation entre les dynamiques sociales et territoriales de ce « sous-ensemble » et la dotation, dénommée « état spécial de territoire », qui lui sera allouée ? En d'autres termes, quelle sera la marge de manœuvre du conseil appelé à gérer le territoire ? Plusieurs aspects devront être précisés et ce principalement par voie d'ordonnances gouvernementales (ratifiées par le Parlement) ; notamment ceux liés à la question de l'organisation concrète de la gestion de ces compétences à l'échelle du territoire, alors que

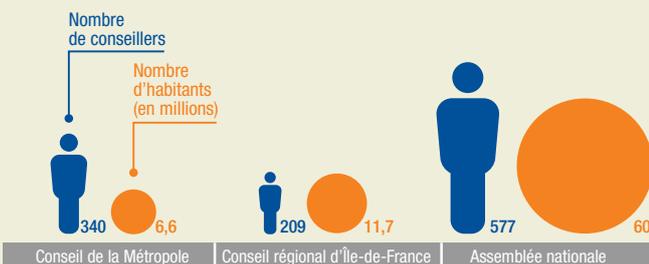
celui-ci est – à ce stade – dépourvu de personnalité juridique et de consistance technique.

### L'« intérêt métropolitain » et le Meccano des compétences

Les compétences exercées par les EPCI jusqu'au 31 décembre 2015, ainsi que leurs ressources humaines et financières, seront intégralement transférées à la MGP dès sa création. Toutefois, les domaines qui lui sont confiés par la loi ne représentent qu'une part minime des politiques publiques portées par les actuels EPCI<sup>(6)</sup>. L'exercice, par la MGP, des cinq compétences décrites ci-dessus doit en outre être apprécié, en premier lieu, au regard des orientations des politiques régionales inscrites dans les grands schémas régionaux tels que le Sdrif, le SRCE, la SRDEI, etc. Mais ses contours seront également précisés en application de la notion d'intérêt métropolitain. À l'image de l'intérêt communautaire qui, souvent âprement négocié lors de la constitution de communautés d'agglomération ou de communes, incarnait en quelque sorte la ligne de partage des actions entre niveau communal et niveau

### Le conseil de la métropole du Grand Paris

C'est l'instance de décision unique du dispositif institutionnel. Il est composé de conseillers métropolitains : au moins un représentant par commune et un représentant supplémentaire par tranche de 25 000 habitants. Les conseillers métropolitains siègent également au sein des conseils de territoires, jusqu'aux élections municipales de 2020, où la moitié d'entre eux sera élue au suffrage universel direct. Le président de la MGP est élu au sein du conseil métropolitain. À Paris, le conseil municipal, composé de 163 élus, qui est aussi une assemblée départementale, constituera donc un conseil de territoire dans son ensemble, et les conseillers qui siègeront à la MGP seront au nombre de 90 (pour 2,27 millions d'habitants). Au total, la MGP comptera près de 340 conseillers métropolitains.



Sources : loi du 27 janvier 2014 de « Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » dite Maptam ; IAU idF.

(4) Cf. Note rapide n° 615. Voir également la communication en Conseil des ministres faite par Cécile Duflot le 29 janvier 2014.

(5) Cf. Lacoste Gérard, « La métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », *Métropolitiques*, 9 septembre 2013.

(6) Cf. note de l'IAU idF, *Trois EPCI franciliens au prisme des futures compétences métropolitaines*, décembre 2013.

*supra*, l'intérêt métropolitain explicitera ce qui sera véritablement du ressort de la MGP (liste d'équipements, critères de surface, etc.). Pour les compétences dites « orphelines » – exercées par les EPCI mais non métropolitaines – la MGP devra statuer dans les deux ans suivant sa création pour décider de continuer à les exercer ou bien de les rétrocéder aux communes. En l'absence de décision, ces compétences reviendront aux communes.

À noter que celles-ci pourront mutualiser (parfois de nouveau) lesdites compétences en ayant recours à des formes de coopérations territoriales plus souples que le statut d'EPCI : conventions, syndicats, ententes...

Que se passera-t-il si la métropole décide de conserver l'exercice d'une compétence non métropolitaine d'un ancien EPCI ? Cela pourra-t-il donner lieu à une extension et une application des conditions d'exercice de cette compétence à l'ensemble du territoire métropolitain, en vertu de l'égalité des territoires ? Une telle éventualité, potentiellement porteuse d'une harmonisation des services, pourrait en effet dans le même temps avoir d'importantes conséquences, tant sur les conditions de l'organisation des services publics locaux que sur l'équilibre financier de la MGP.

### Un équilibre financier à mesurer

Le changement de pilotage de ces politiques publiques au profit de la MGP nécessitera le développement de nouvelles actions, ce qui pose la question de leur financement. Or, à ce jour, les ressources provenant de la fiscalité économique des communes et de la dotation globale de fonctionnement perçue par les EPCI sont principalement affectées à la gestion de services urbains de proximité (voirie, espaces verts, propreté, déchets, médiathèques, piscines, etc.) ou à l'exercice de compétences commu-



D. Bourris / Louisa / École de Condé / IAU ÎdF

**La MGP concentre des compétences stratégiques : l'aménagement, la politique du logement, la politique de la ville, le développement et l'aménagement économique, social et culturel.**

### La mission de préfiguration : quels travaux ?

Le gouvernement est habilité à prendre des mesures par voie d'ordonnances afin de préciser certains aspects techniques sur lesquels la loi est demeurée muette. Il en est ainsi des conditions juridiques et budgétaires de la création de la MGP, des règles relatives au fonctionnement des conseils de territoires et aux concours financiers de l'État à ce « méta-EPCI ». Pour accomplir ces travaux, la loi prévoit l'installation par décret d'une mission de préfiguration, de 2014 à 2016, composée d'un collège d'élus (les maires des 123 communes, le maire de Paris, les présidents des conseils généraux, le président du conseil régional et les présidents des EPCI de première couronne, deux députés et deux sénateurs) et d'un collège de partenaires socio-économiques. Elle réalisera une série de rapports dont, outre ceux énoncés ci-dessus, la préparation du diagnostic préalable à l'élaboration du projet métropolitain, la définition de l'intérêt métropolitain et les conditions d'exercice des compétences auparavant confiées aux EPCI, les travaux préparatoires à la définition du périmètre des territoires et au pacte financier et fiscal. La mission sera coprésidée par le préfet de région et le président du syndicat d'élus locaux de Paris Métropole – qui fut parmi les premiers acteurs à s'emparer de la question de l'aggiornamento de la gouvernance métropolitaine en Île-de-France.

nales *a priori* non métropolitaines. Dès sa mise en œuvre, la MGP percevra le produit de la fiscalité professionnelle unique des anciens EPCI, mais aussi celle des communes dites isolées. En 2016, quel sera le partage de la ressource entre métropole et bloc communal ? Tel est l'enjeu du pacte financier et fiscal qui règlera les relations entre la

métropole et ses membres. Celui-ci devra poser les jalons de la montée en puissance des fonctions métropolitaines, tout en veillant tant à maintenir qu'à améliorer la qualité future des services de proximité.

Flora Brett-Visset ■

### Pour en savoir plus

- À paraître, des *Note Rapide* sur les différentes thématiques : logement, politique de la ville, environnement, aménagement et planification, finances...

### Sur le web

- Communication en Conseil des ministres faite par Cécile Duflot le 29 janvier 2014 : [http://bit.ly/duflot\\_janvier2014](http://bit.ly/duflot_janvier2014).
- À découvrir également sur le site de l'IAU ÎdF, une série de cartes consacrée à la MGP.



Carte interactive  
de la métropole du Grand Paris  
<http://bit.ly/cartemgp>

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteur : Flora Brett-Visset

Sous la direction de Gérard Lacoste

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Corrections : Isabelle Barazza

Maquette : Olivier Cransac

Sous la direction de Frédéric Theulé

Infographie : Guillemette Crozet, Laurie Gobled

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne 2267-4071

[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)