

Paris Métropole : une nécessité incontestable, une dynamique engagée

Bien avant 2001, j'ai acquis la conviction que le développement de Paris, le maintien de son rang de métropole mondiale ne pouvait se concevoir qu'en regardant au-delà du périphérique. Les destins de Paris et de son agglomération sont liés. Les habitants, comme les entreprises, ont depuis longtemps aboli les frontières administratives : chaque jour 900 000 Franciliens viennent travailler à Paris et près de 300 000 Parisiens font le chemin inverse. L'avenir de Paris se joue donc à la fois sur son territoire propre et plus largement dans son imbrication avec les dynamiques territoriales et dans sa relation aux grands pôles de l'Ile-de-France et du Bassin Parisien.

En 1998, j'avais pris clairement position pour la création d'une communauté urbaine. J'avais alors fait face à de multiples oppositions, de toutes tendances politiques, fondées sur la crainte d'un « Grand Paris », et alimentées par plusieurs décennies de mépris, de défiance et de tensions objectives dans les relations prévalant entre Paris et la « banlieue ».

J'ai également pris conscience alors de ce que le fait métropolitain n'était pas encore clairement perçu par tous.

Dès mon élection, en mars 2001, j'ai voulu changer l'image que nos voisins avaient de Paris : une ville tournée sur elle-même, hautaine, qui ne les regardait que pour y implanter ses cimetières, ses garages à bennes, ses usines d'ordures ménagères, une ville qui perdait des habitants et envoyait ses pauvres en banlieue. Il a fallu un travail patient, méthodique, d'écoute et de collaboration pour retisser des liens, avec la Région, commune par commune, département par département, pour élaborer des projets communs.

Finalement, parce que nous avons suivi cette méthode, nous sommes allés assez vite. Il a fallu moins de sept ans pour que de nouveaux liens, de nouveaux quartiers, naissent de ces solidarités inédites : couverture du périphérique entre Paris, Vanves et Malakoff, ou encore entre Paris et Les Lilas, lancement du premier quartier intercommunal « Gare des Mines-Fillettes » entre Paris et Plaine commune, renouveau des Portes de Vincennes et de Montreuil, travaillés actuellement avec Montreuil, Vincennes et Saint Mandé, financement du prolongement du tramway T2, entre Issy les Moulineaux et la Porte de Versailles, création du quartier « Docks de St Ouen » qui comprendra plus de 1000 logements, financement d'une part importante de la construction du centre nautique d'Aubervilliers...

C'est de ce processus, de cette dynamique de dialogue, qu'est née la Conférence métropolitaine, en juillet 2006, soit cinq années seulement après le lancement de notre démarche de coopération.

On a beaucoup écrit sur cette Conférence métropolitaine en en soulignant les limites liées à son caractère informel : sa mise en place a clairement marqué le franchissement d'une étape majeure en créant, pour la première fois depuis la disparition du département de la Seine, un lieu de débat politique entre les élus locaux de ces territoires au service des intérêts de nos concitoyens, et au-delà des clivages partisans. Jusqu'à la création de cette conférence, aucun lieu n'avait permis de réunir les élus de l'agglomération dont beaucoup se sont rencontrés pour la première fois à cette occasion.

Depuis sa séance d'installation, la Conférence s'est réunie à Vanves, Montreuil, Cachan, Vincennes, Nogent sur Marne, quatre fois à Paris, a tenu ses Assises à Saint-Denis en juin dernier et a rassemblé 200 élus de droite et de gauche. Plus de 138 Maires, Présidents d'intercommunalités, de Départements, ainsi que le Président de la Région Ile de France se sont réunis pour travailler sur des politiques publiques majeures – déplacements, logement, développement économique - et identifier ce qui, aujourd'hui, ne fonctionne pas ou pas assez pour répondre aux besoins des populations de nos territoires et maintenir la métropole parisienne dans le peloton de tête des « villes monde ». Car l'enjeu se situe bien à ce niveau pour un territoire, Paris Ile-de-France, qui est la première région d'Europe par le PIB, le premier parc européen d'immobilier d'entreprise, la première destination mondiale touristique, le 2^{ème} pôle mondial d'implantation des 500 plus grandes entreprises internationales (derrière Tokyo)...

Aujourd'hui, le fait métropolitain est devenu une évidence. Et le processus engagé depuis 2001 y a puissamment contribué. Si ce débat apparaît souvent comme un débat institutionnel, « d'experts », les habitants de Paris et de la métropole ont conscience d'appartenir à la même agglomération.

La transformation de la conférence métropolitaine en syndicat mixte Paris Métropole au premier trimestre 2009 concernera concrètement plus de 8 millions d'habitants, soit quelques 200 collectivités de petite et de grande couronne, des communes, des EPCI, tous les départements franciliens et la région : le syndicat répond à la demande des élus, de toutes tendances politiques, de se doter d'un cadre adéquat pour avancer vers plus de coopération et concevoir ensemble les instruments et les méthodes d'une gouvernance adaptée aux spécificités – sans équivalent – de la métropole parisienne. **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.**

Originalité de notre démarche, Paris Métropole associe également les principaux représentants du monde économique et social qui, à leur demande, sont partie prenante du syndicat dans le cadre d'un comité des partenaires présidé par le président de la CCIP.

A l'échelle de cette métropole, notre ambition est bien de promouvoir **une nouvelle solidarité entre les territoires et leurs habitants y compris dans la répartition des richesses** et des ressources et un dynamisme économique durable, seul garant de la solidarité et de la pérennité de la place de la région parisienne dans la compétition internationale. Nous pensons que les problématiques de l'aménagement - les grands projets métropolitains -, de l'environnement, du logement, de l'attractivité économique, doivent se penser à l'échelle métropolitaine. Nous croyons qu'il nous faut inventer une nouvelle solidarité, notamment financière, pour permettre un meilleur développement de la zone agglomérée.

Un processus de partage et de travail en commun est en marche, il est même en voie d'accélération ces derniers mois avec la création de ce lieu de médiation et de construction politique. Quand on se replace dans l'échelle de temps évoquée au début de ce propos, et quand on prend en compte « l'héritage relationnel » également souligné, l'évolution est incroyablement rapide.

Le « retour » de l'Etat qui souhaite apporter sa vision du devenir de l'Ile de France, avec la nomination d'un secrétaire d'Etat chargé de la région capitale et le lancement par le Président de la République d'une grande consultation internationale « Le grand pari de l'agglomération parisienne » accompagne le mouvement initié par les élus locaux. Que l'Etat se soucie de la première région française est un fait positif après des années de désengagement massif notamment au plan budgétaire, mais à condition qu'il respecte les décisions et les

compétences des élus locaux. La Ville de Paris participe d'ailleurs activement à la consultation internationale qui rassemble des équipes de grande qualité et prendra en compte leurs conclusions attendues pour février.

Au sein de la métropole, la question institutionnelle n'a de sens que si elle permet une réelle amélioration de la gouvernance pour plus d'efficacité, de dynamisme, de cohérence, de solidarité, et pour avancer dans la recherche du bon modèle de développement d'une métropole mondiale du XXIème siècle.

Cela passe d'abord par une réflexion sur les échelles territoriales. **Or, la bonne échelle pour une métropole du XXIème siècle n'est ni Paris, ni même Paris et la petite couronne mais un territoire plus large qui s'appuie aussi sur des pôles de développement en grande couronne.** C'est pour cette raison que le syndicat mixte s'est ouvert d'emblée aux territoires des deux aéroports (Orly et Roissy), ainsi qu'aux grands pôles de développement économique que sont Saclay et les villes nouvelles. Ces pôles situés en grande couronne sont essentiels au développement métropolitain et ne peuvent eux-mêmes inscrire leur développement qu'en cohérence avec celui du cœur de l'agglomération. C'est pourquoi ils ont vocation à faire partie de Paris Métropole, ainsi que les conseils généraux de grande couronne, gage d'un lien et d'une cohérence dans le développement de la petite et de la grande couronne.

Toute réflexion sur l'organisation territoriale ne peut donc faire l'économie de la réalité du fonctionnement métropolitain d'aujourd'hui. La question qui se pose à nous est donc de concilier une réforme des collectivités locales en Ile de France qui soit cohérente avec les territoires et les projets d'une métropole du XXIème siècle. Celle-ci n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était au moment de la disparition du département de la Seine.

De plus, **le paysage intercommunal en Ile-de-France ne se présente pas comme une page blanche** : il existe d'abord de grands syndicats techniques qui se sont constitués depuis longtemps, sur des périmètres très variables et qui donnent entière satisfaction : c'est le cas par exemple du syndicat des transports d'Ile de France, le STIF, du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, le SIAAP, ou du syndicat de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne, le SYCTOM, qui ont chacun leur propre périmètre, répondant tant à l'histoire de notre territoire qu'au fonctionnement propre du service qu'ils rendent aux habitants. Il existe aussi un nombre croissant de structures intercommunales : on en dénombrait 105 au 1er janvier 2007, rassemblant 5,4 millions d'habitants soit 61% de la population francilienne hors Paris. De même, la petite couronne parisienne s'est progressivement dotée de nombreuses communautés d'agglomération, certaines de taille certes réduite, mais d'autres regroupant plusieurs centaines de milliers d'habitants. Rien ne serait pire que de vouloir les rayer d'un trait de plume.

C'est pourquoi la constitution d'une communauté urbaine ou d'agglomération, visant à faire rentrer la métropole parisienne dans le droit commun, reviendrait à faire l'impasse sur cette double réalité :

- cette communauté urbaine engloberait uniquement Paris et la petite couronne et laisserait à l'écart de la gouvernance métropolitaine les deux aéroports (la zone aéroportuaire d'Orly embrassant à la fois l'Essonne et le Val de Marne) , les grands pôles de développement économique que sont Saclay et les villes nouvelles au motif qu'elles ne sont pas en petite couronne : en d'autres termes, son périmètre répondrait

à des considérations institutionnelles et administratives qui ne tiendraient pas compte de la réalité de la vitalité territoriale ;

- ensuite, compte tenu des compétences obligatoires fixées par la loi aux communautés, les grands syndicats techniques seraient supprimés ou vidés de leur substance, sans aucune efficacité supplémentaire dans le service rendu aux citoyens.

De même, l'idée d'un retour au département de la « Seine » ou d'une solution similaire, rassemblant dans une structure unique les départements de petite couronne, se heurterait à un inconvénient majeur. En effet, le cœur des compétences obligatoires des Départements portent sur l'action sociale (aide sociale à l'enfance, dépendance, handicap, insertion, RMI) et leur mise en œuvre exige toujours plus de proximité, d'adaptation aux réalités locales, de déclinaisons territoriales. Remonter le pilotage de ces politiques au niveau d'une structure à l'échelle de plus de 8 millions d'habitants – sans équivalent en France - se traduirait par une véritable perte d'efficacité de ces dispositifs.

Enfin, il me semble que **toute avancée sur la gouvernance au sein de la métropole parisienne se doit de faire une place à part entière à la région Ile-de-France**. Comment peut-il en être autrement quand cet espace métropolitain de 8 millions d'habitants rassemble 70 % de la population francilienne et concentre les grands pôles de développement de la région ? Or, aujourd'hui aucune structure existante d'intercommunalité ne permet d'associer à part entière l'institution régionale.

Pour avancer sur la gouvernance, il convient de s'appuyer sur quelques principes directeurs :

- **le souci de l'efficacité d'abord** : la gouvernance doit s'adapter au projet métropolitain et tenir compte de la réalité de son territoire, condition d'une réponse opérationnelle aux grands enjeux de demain ; ainsi, la future structure de gouvernance doit éviter de créer une nouvelle ligne de fracture (une nouvelle frontière), au sein de l'Ile-de-France, entre les collectivités de petite et de grande couronne
- **la nécessité de la proximité ensuite** : l'amélioration de la gouvernance doit porter sur le renforcement des solidarités et des cohérences, le développement de nouvelles dynamiques et de projets ambitieux ; en revanche, elle ne doit pas se traduire par moins de démocratie et moins de proximité entre les élus locaux et les concitoyens, car l'exercice de nombreuses compétences au sein d'une agglomération d'environ 8 millions d'habitants exige un contact rapproché qui ne peut se réduire à un simple maillage administratif ; c'est pourquoi, en Ile de France, du fait de la très forte imbrication des territoires, seule une stratégie de rassemblement de toutes les collectivités a une chance d'aboutir (collectivités, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, syndicats).
- **l'exigence démocratique enfin** : l'Ile-de-France en général et la métropole parisienne en particulier, ne constituent pas des territoires d'exception dont les élus locaux seraient moins légitimes que les autres à rechercher ensemble les voies adaptées à l'amélioration de leur gouvernance.

Cette dynamique est engagée et doit se poursuivre à partir du syndicat Paris Métropole. Celui-ci a vocation à devenir un lieu d'action qui entreprend, porte des projets d'envergure métropolitaine, assure plus de cohérence et de cohésion entre ses membres. De manière prioritaire, elle devra se fixer comme mission première, de développer de nouveaux instruments de solidarité financière entre les territoires, notamment par la refonte

des dispositifs existants. Ainsi, le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) ne porte que sur un montant très limité (177 millions d'euros auxquels Paris contribue à lui seul à hauteur d'environ 100 M€).

Ses champs d'actions pourraient porter sur :

- le portage de grands projets ou équipements d'intérêt métropolitain
- le logement, politique sur laquelle il manque aujourd'hui incontestablement une structure de coordination des politiques d'habitat conduites à l'échelon des territoires ;
- l'attractivité économique et touristique en coordonnant mieux les différentes interventions publiques pour parler d'une seule voix au niveau international et mieux organiser les différents sites de développement économique dans un souci de rééquilibrage de l'accueil des entreprises sur le territoire métropolitain ;
- l'environnement avec l'élaboration d'un plan climat métropolitain ;
- l'hébergement d'urgence pour mieux répondre à la nécessité de développer de nouvelles offres de places sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Ses interventions porteraient sur des échelles territoriales adaptées à chacun des sujets traités.

Sans se substituer à telle ou telle collectivité, mais en donnant plus de force et de cohérence aux collectivités adhérentes, **Paris Métropole doit devenir**, à l'image par exemple du Greater London Authority, une **structure stratégique de coordination et de fédération des outils existants (syndicats, EPCI, collectivités..)** mais aussi un **outil pour entreprendre et mettre en œuvre les politiques devant être gérées à l'échelle métropolitaine.**

Il ne s'agit pas de créer un nouvel échelon institutionnel mais de faire évoluer nos méthodes collectives de travail : Paris Métropole ne peut pas être le mille feuille des intérêts de chaque collectivité qui y adhèrera. Il doit être capable de poursuivre l'innovation dont la conférence a été porteuse, un lieu de médiation, de production de l'intelligence collective.

L'adhésion de plus en plus large au syndicat Paris Métropole (déjà près de 70 collectivités ont voté leur adhésion ou s'appêtent à le faire) tient au fait qu'il enclenche une telle dynamique.

Déconcentration des arrondissements parisiens : franchir une nouvelle étape, réaffirmer l'unité de Paris.

Le statut de Paris est issu d'une longue histoire. La loi du 17 février 1800 a fixé pendant près de deux siècles le statut de Paris, avec un préfet pour l'administration, un préfet pour la police, une assemblée sans pouvoirs réels et des maires d'arrondissement nommés par le gouvernement. Il a fallu attendre la loi du 31 décembre 1975 pour que Paris devienne une collectivité - dont l'organisation est aujourd'hui régie par le code général des collectivités locales. La loi du 31 décembre 1982 dite PML a marqué une seconde étape avec une déconcentration des responsabilités vers les arrondissements dans les trois plus grandes villes françaises.

En somme, le statut de Paris n'est spécifique que sur deux points et, dans les deux cas, cette spécificité me semble devoir être maintenue : le double statut de ville et de département et les pouvoirs particuliers exercés par le Préfet de Police.

Les compétences exercées au titre du Département de Paris portent essentiellement sur l'action sociale au sens large, compétences obligatoires dont la mise en œuvre est d'autant mieux assurée que la coordination avec les dispositifs municipaux et l'ancrage dans le territoire se font naturellement. Qu'il s'agisse des politiques de prise en charge de personnes âgées ou handicapées, de plus en plus individualisées, des dispositifs d'actions sociale et d'insertion, les actions dans le domaine de la santé, dans tous les cas les interventions de la ville et du département gagnent à être totalement coordonnées et, à Paris, sont mises en œuvre par les mêmes services. Ces politiques supposent également une proximité toujours accrue à l'égard des publics visés et des acteurs souvent associatifs sur lesquels nous nous appuyons.

Concernant les prérogatives du préfet de police, l'équilibre trouvé aujourd'hui semble, dans ses grandes lignes, pertinent : Paris concentre les centres de décision politiques, économiques, les ambassades, et il est normal que l'autorité de l'Etat républicain s'y exerce directement.

Pour le reste, Paris est régi par les dispositions de la loi PML pour ce qui concerne les relations entre mairie centrale et arrondissements. Mon expérience depuis mars 2001 m'amène à considérer que **le cadre législatif mis en place pour Paris, Marseille et Lyon ouvre un champ potentiel important pour confier aux mairies d'arrondissement de nouvelles responsabilités sur tout ce qui touche à l'action locale et aux équipements locaux**. C'est pourquoi la précédente mandature s'est caractérisée par des avancées inédites dans ce domaine, visant à dynamiser la pratique démocratique parisienne et à « fluidifier » les relations entre l'échelon central et l'arrondissement.

Ainsi, depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie locale, le nombre d'équipements de proximité transférés aux vingt arrondissements parisiens a été plus que doublé, passant de 874 en 2000 à plus de 2187 en 2009. Cela concerne aussi bien les écoles, les crèches, les gymnases, les conservatoires, les centres d'animation ou la plupart des parcs ou jardins. Le champ très large des équipements publics transférés n'a pas d'équivalent dans les deux autres villes régies par les mêmes dispositions.

Les crédits inscrits aux états spéciaux d'arrondissement ont ainsi augmenté de manière considérable puisqu'ils ont été multipliés par 7, atteignant 116,2 millions d'euros au budget primitif 2009 contre seulement 16,5 millions à celui de 2001. Des crédits d'investissement

sont désormais mis à la disposition des mairies d'arrondissement ainsi qu'une dotation d'animation locale réévaluée en 2009 qui leur permet de financer les dépenses liées à l'information des habitants, à la démocratie et à la vie locale. Ainsi les mairies d'arrondissements à Paris se trouvent, au delà de leur fonction administrative et d'accueil des citoyens, de plus en plus impliquées dans la mise en œuvre des services à la population.

Nous pouvons aller plus loin. En restant toujours dans le cadre de la loi PML, la Municipalité parisienne présentera en février prochain ses orientations pour renforcer encore les responsabilités confiées aux mairies d'arrondissement. Nos réflexions s'orientent dans trois directions :

- en matière de subvention à celles des associations qui conduisent des actions à caractère local, nous proposons de mettre en place une procédure dédiant aux arrondissements des enveloppes financières dont l'affectation leur appartiendra ;
- en matière de choix des investissements localisés relevant de l'entretien courant de la voirie, des espaces verts et des équipements publics locaux, nous proposons de procéder de la même manière en laissant les maires d'arrondissement libres de leurs choix à l'intérieur d'enveloppes annuelles qui leur seront notifiées ;
- en matière de gestion des équipements de proximité, il est également possible de doter les maires d'arrondissement de véritables outils de gestion et de simplifier la répartition des rôles entre les échelons central et local sur un certain nombre de procédures, par exemple l'autorisation des manifestations à caractère local.

Cette nouvelle étape s'assurera que les mairies d'arrondissement ont les moyens d'exercer leurs compétences et s'accompagnera d'une déconcentration plus cohérente et lisible des services territoriaux de toutes les grandes directions opérationnelles, afin de les doter de correspondants administratifs locaux clairement identifiés.

Pour autant, ces évolutions souhaitables ont vocation à nécessairement s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux établis par la loi PML : ouvrir la possibilité aux communes d'investir les arrondissements de vraies responsabilités sur les enjeux de portée locale ou sur les sujets qui appellent une réponse locale ; préserver la capacité du Conseil de Paris d'assumer les responsabilités essentielles, mettre en œuvre les politiques stratégiques (habitat et logement, aménagement, déplacements, etc.), veiller aux équilibres territoriaux, à la cohésion sociale, à la dynamique économique, culturelle et urbaine, implanter et gérer les équipements structurants, assurer l'égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire.

Car le cadre fixé par la loi PML apporte une garantie indispensable : celle de l'unité de la commune, ce qui suppose d'abord une égalité de traitement des citoyens à l'échelle d'un vaste territoire. Cette unité peut s'illustrer à travers quelques exemples concrets. Ainsi la décision communale à l'échelle parisienne permet une unité de tarification pour de nombreux services auxquels les citoyens sont attachés (crèches, bibliothèques, conservatoires, activités périscolaires ...). Elle permet d'effectuer les rééquilibrages nécessaires tant en terme de développement des logements, notamment sociaux, que des activités ou des services à la population. Elle assure l'indispensable péréquation fiscale entre les arrondissements. A l'intérieur même de Paris les disparités de ressources et la ségrégation spatiale sont en effet réelles et il est indispensable que la puissance publique ait les moyens d'y remédier. Enfin elle permet de conduire des politiques d'aménagements pertinentes dans

le cadre de mode de transports (couloirs de bus, pistes cyclables, Vélib', tramways) comme pour assurer le rayonnement international de la capitale.

Dans le même esprit, si l'arrondissement constitue un échelon de proximité qui doit être davantage associé à la conduite des actions locales, c'est bien à la mairie centrale qu'il revient de définir et de mettre en œuvre une politique globale ainsi que les grands projets structurants validés par le suffrage universel.

En outre, la gestion municipale offre d'importantes économies d'échelle en matière d'achats, qu'il s'agisse d'équipements, de produits ou de travaux. De même la taille permet une gestion des compétences forte et dynamique. La gestion du personnel de près de 50 000 agents, permet de mobiliser des ressources rares et facilite les mobilités.

Toucher à ces équilibres porterait directement atteinte à l'unité même de nos trois villes et romprait avec le principe constant qui confie la responsabilité finale de la décision à l'assemblée qui vote et lève l'impôt, en l'espèce les conseils municipaux.

Je veux dire ici, avec la plus grande clarté, que Paris n'acceptera ni l'affaiblissement que constituerait une remise en cause de son unité, ni la régression que provoquerait toute forme de retour à l'époque antérieure à 1977, quand de fait, la capitale était soumise à la tutelle de l'Etat. Aucune atteinte ne saurait être portée aux droits des Parisiens ni à la reconnaissance de leurs choix démocratiques. L'enjeu est clair : il s'agit tout simplement pour Paris de se voir reconnaître les mêmes droits et les mêmes compétences que toutes les autres collectivités françaises. Nous ne revendiquons rien de plus. Mais nous ne nous contenterons pas de moins ; car ce serait alors cautionner une atteinte injustifiable à l'identité et au rôle même de Paris.

Face à une perspective aussi passionnante que décisive pour la vie de nos concitoyens, nous en sommes convaincus : la démocratie, l'approfondissement d'une dynamique en marche et le souci d'efficacité, orienteront de la façon la plus pertinente, la démarche qu'il convient de privilégier.