

Avis n°2015-14 présenté au nom de la commission
spécialisée Métropole du Grand Paris par **Nicole SERGENT**

Métropole du Grand Paris

22 octobre 2015



Avis n° 2015-14
présenté au nom de la commission spécialisée Métropole du Grand Paris
par **Nicole SERGENT**

22 octobre 2015

Métropole du Grand Paris

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- Le Code général des collectivités territoriales ;

Vu les lois récentes :

- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » et notamment ses articles 3, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16 ;
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe » et notamment son article 59.

Vu les textes règlementaires :

- Décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du Schéma directeur de la région d'Ile-de-France ;
- Décret n° 2014-508 du 19 mai 2014 relatif à la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris ;
- Décret n° 2015-1212 du 30 septembre 2015 constatant le périmètre fixant le siège et désignant le comptable public de la Métropole du Grand Paris ;
- Arrêté préfectoral n° 20150063-0002 du 4 mars 2015 portant adoption du Schéma régional de coopération intercommunale en Ile-de-France.

Vu les délibérations du Conseil régional :

- La délibération n° CR 97-13 du 18 octobre 2013 portant adoption du Schéma directeur de la région Ile-de-France ;
- La délibération n° CR 54-14 du 19 juin 2014 portant communication du Conseil régional relative à la Réforme territoriale et à la participation de la Région aux travaux de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris ;
- La délibération n° CR 58-15 du 19 juin 2015 relative à la mise en œuvre du volet territorial du contrat de plan Etat-Région 2015-2020.

Vu les rapports et avis récents du Ceser :

L'avis n° 2013-01 du 23 janvier 2013 relatif *au « Projet de Schéma directeur de la Région Ile-de-France arrêté par le Conseil régional le 25 octobre 2012 »* présenté par M. Pierre MOULIE ;

- L'avis n° 2013-15 du 17 septembre 2013 et le rapport « *Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ?* » présentés par M. Jean-Michel PAUMIER ;
- L'avis n° 2013-10 du 10 juillet 2013 et le rapport relatifs au « *premier avis sur les projets de loi constitutifs de l'acte III de la décentralisation* » présentés par M. Jean-Michel PAUMIER ;
- L'avis n° 2014-09 du 13 novembre 2014 et le rapport relatifs à « *La nouvelle donne des politiques de l'habitat en Ile-de-France – Perspectives à l'automne 2014* » présentés par M. Michel MITTENAERE.

Vu la saisine régionale :

- La lettre de saisine adressée au Président du Ceser Ile-de-France par le Président du Conseil régional d'Ile-de-France concernant la préfiguration de la Métropole du Grand Paris du 1^{er} juillet 2014.

Vu les deux premiers points d'étape du Ceser Ile-de-France approuvés par son Bureau les 7 janvier 2015 et 3 juin 2015 et transmis au Président du Conseil régional.

Vu les documents de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris :

- Le rapport relatif à l'évolution des statuts des territoires de la Métropole du Grand Paris, présenté par la Mission de préfiguration, le 24 septembre 2014 ;
- La résolution du Conseil des élus de la Mission de préfiguration proposant modification de l'article 12 de la loi MAPTAM, votée le 8 octobre 2014 ;
- Le projet de contribution au projet métropolitain du Conseil des partenaires socio-économiques de la Mission de préfiguration ;
- La contribution au diagnostic de la Métropole du Grand Paris présentée par la Mission de préfiguration, le 7 avril 2015 ;
- L'Abécédaire de la future Métropole du Grand Paris – Carnet 1 : Etat des lieux thématique présenté par l'IAU Ile-de-France et l'APUR, en septembre 2014 ;
- L'Abécédaire de la future Métropole du Grand Paris – Carnet 2 : Une métropole de toutes les échelles présenté par l'IAU Ile-de-France et l'APUR, en janvier 2015.

Vu aussi :

- L'étude relative aux « *Modes de gouvernance de régions-capitales en Europe : Berlin, Londres, Madrid, Rome – Quels enseignements pour l'Ile-de-France ?* » de l'IAU Ile-de-France, confiée à M. Christian LEFEVRE, novembre 2014 ;
- La contribution du Conseil scientifique de l'Atelier international du Grand Paris relatif aux « *Douze clefs pour inventer le projet métropolitain du Grand Paris* » de juin 2014 ;
- Le rapport relatif à « *La relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République* » remis par M. Pierre COHEN à Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, le 23 juin 2015 ;
- L'étude relative aux « *Coopérations souples de projet : un outil du Grand Paris de demain ?* » présentée par l'IAU Ile-de-France, l'APUR et Paris Métropole, en juin 2015.

Considérant :

- Que la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 installe le fait métropolitain dans l'architecture institutionnelle française, notamment en Ile-de-France, en créant la Métropole du Grand Paris (MGP), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à statut particulier¹ ;
- Que des évolutions importantes en matière de périmètre, de compétences et de gouvernance de la MGP sont intervenues entre la loi MAPTAM initiale du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe du 7 août 2015 ;
- Que l'exercice du droit d'option était ouvert initialement par la loi MAPTAM aux communes limitrophes de la première couronne (46) jusqu'au 30 septembre 2014 et a été complété par la loi NOTRe avec la possible adhésion des communes appartenant à des EPCI aéroportuaires jusqu'au 7 septembre 2015 ;
- Que la MGP rassemblera au moment de sa création, au 1^{er} janvier 2016, 131 communes dont : la commune de Paris (1), les communes des départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne (123), la commune d'Argenteuil (1), les communes de la communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne – CALPE - autour de l'aéroport d'Orly (5) auxquelles s'ajoute Viry-Chatillon (1), soit un périmètre rassemblant 7 millions d'habitants et 59 % de la population régionale ;
- Que la MGP aura 4 grands champs de compétences : politique locale de l'habitat ; aménagement de l'espace métropolitain ; développement économique, social et culturel ; environnement, et que l'essentiel de ces compétences sera exercé par la MGP de manière progressive entre 2016 et 2018 au gré de l'élaboration de ses schémas stratégiques² et de la définition de l'intérêt métropolitain (au plus tard deux ans après la création de la MGP) ;
- Qu'au sein du périmètre de la MGP sont également créés, au 1^{er} janvier 2016, des « établissements publics de coopération intercommunale » dénommés « établissements publics territoriaux (EPT) » d'au moins 300 000 habitants chacun. Ils sont dotés de 7 compétences propres (politique de la ville, équipements culturels-socioculturels-socioéducatifs-sportifs, assainissement et eau, gestion des déchets ménagers, action sociale d'intérêt territorial, plan local d'urbanisme, plan climat air énergie territorial) et de 3 compétences partagées avec la MGP (développement économique, aménagement, habitat) ;
- Que la Réforme territoriale implique donc un bouleversement institutionnel en région Ile-de-France en créant la MGP (EPCI à fiscalité propre à statut particulier) sur le territoire de Paris et de la 1^{ère} couronne, en créant des EPT au sein de la métropole et en instituant de puissants EPCI en deuxième couronne (cf. Schéma régional de coopération intercommunale – SRCl) ;
- Que le Ceser a souligné, à plusieurs reprises, que le bouleversement institutionnel en cours s'accompagne d'un risque d'attentisme préjudiciable de la part des collectivités locales en matière d'aménagement et de construction de logements notamment ;
- Que la mise en place de la MGP constitue un enjeu régional majeur et qu'un risque de concurrence institutionnelle entre la MGP et la Région Ile-de-France n'est pas à négliger ;

¹ La loi MAPTAM crée 9 métropoles de droit commun et 3 métropoles à statut particulier (Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence).

² Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), schéma de cohérence territoriale (SCoT) et plan climat air énergie métropolitain (PCAEM) essentiellement... .

- Que dans les grands domaines de compétences métropolitaines, l'Etat continue de jouer un rôle majeur en Ile-de-France, notamment au titre des grands schémas directeurs régionaux³, qu'il co-élabore avec la Région, ou encore au titre de ses outils d'intervention⁴ ;
- Que le Ceser distinguera dans ses travaux :
 - la « métropole institutionnelle », c'est-à-dire la Métropole du Grand Paris (MGP) telle que le législateur l'a définie dans les lois MAPTAM puis NOTRe avec son périmètre (Paris / première couronne), ses compétences, son budget, sa gouvernance ;
et
 - la « métropole fonctionnelle », c'est-à-dire l'espace métropolitain lié à la capitale et qui recouvre toutes les fonctions métropolitaines - notamment mondiales - ainsi que les sites/équipements qui les accompagnent (Roissy, Saclay, Val Europe, Génomôle, Opéras, Versailles...). Cet espace - non institutionnalisé – s'étend au-delà des limites de la MGP et se confond largement avec l'espace régional.
- Que le territoire de la MGP qui constitue le « cœur » de la métropole fonctionnelle, pèse pour près de 3/4 du PIB régional⁵ ; qu'il est en même temps une zone de très forts contrastes économiques puisque Paris et les Hauts-de-Seine représentent respectivement 1/3 et 1/4 du PIB francilien, alors que le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis en représentent seulement 1/6 chacun ;
- **Que le territoire de la MGP est marqué par des inégalités territoriales** extrêmement fortes puisqu'elle regroupera en son sein à la fois les départements au revenu fiscal médian annuel le plus élevé du pays (Hauts-de-Seine, Paris avec plus de 24 000 €) et le département le plus pauvre (Seine-Saint-Denis avec 14 924 €) ;
- Que le Président du Conseil régional d'Ile-de-France a saisi le Ceser d'Ile-de-France sur la Métropole du Grand Paris, le 1^{er} juillet 2014, en sollicitant l'avis du Ceser sur les sujets suivants :
 - Quels projet et territoire métropolitains ?
 - Quelle gouvernance métropolitaine ?
 - Quelles relations institutionnelles entre la Région et la Métropole ?
 - Quels enjeux de solidarité au sein de la région Ile-de-France afin de garantir un développement équilibré du territoire ?
 - Quel rôle renforcé de la Région Ile-de-France dans cette nouvelle configuration institutionnelle ?
- Que le Président du Conseil régional avait alors souhaité qu'un « point d'étape » soit organisé avant la fin de l'année 2014 et que le Ceser en a finalement émis deux, les 7 janvier et 3 juin 2015, à chaque fois suivis d'une rencontre d'échanges avec le Conseiller régional délégué spécial auprès du Président sur le Grand Paris et à la métropole francilienne ;
- Que le présent avis complète celui relatif à la saisine de la même date, concernant la Réforme territoriale dans son ensemble issu de la commission Aménagement du territoire du Ceser. De ce fait les deux avis émis le 22 octobre 2015 doivent faire l'objet d'une lecture commune.

³ Ex : Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), schéma régional climat-air-énergie (SRCAE).

⁴ Ex : Opérations d'intérêt national (OIN), contrats de développement territorial (CDT), Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)...

⁵ Source : Rencontres territoriales de l'économie en IDF, juin 2014.

Emet l'avis suivant :

I - Sur les choix institutionnels effectués pour la Métropole du Grand Paris (MGP)

Article 1 : Sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris (MGP)

1.1 Sur le droit d'option tel que défini par la loi

Dans son premier point d'étape du 7 janvier 2015⁶, le Ceser regrettait que, dans la loi MAPTAM, le droit d'option ait été défini par le seul critère de limite administrative.

Le Ceser constate d'ailleurs que très peu de communes concernées ont exercé ce droit d'option.

Si l'intégration de toutes les plateformes aéroportuaires aurait accru le déséquilibre entre la Métropole et la seconde couronne, le Ceser se félicite de l'entrée de la Communauté d'agglomération Les Portes de l'Essonne (CALPE) qui, par un ajustement du droit d'option opéré par la loi NOTRe, permet de respecter la logique de développement de la plateforme d'Orly.

Au final, pour assurer une vraie cohérence territoriale au sein de la MGP comme à l'échelle régionale, en lien notamment avec l'établissement du Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI)⁷, le Ceser considère que le droit d'option aurait dû être mieux encadré, s'appuyant à la fois sur la réalité des bassins de vie et d'emploi, sur l'existence des Contrats de développement territorial (CDT), tout en tenant compte du périmètre des EPCI préexistants.

Le Ceser constate que pourraient se créer de nouvelles coupures territoriales préjudiciables aux coopérations existantes, par exemple entre des communes de Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, dans le cadre de la plateforme de Roissy, ou encore entre des communes de la Seine-et-Marne et du Val-de-Marne.

1.2 La MGP : simplification - telle qu'annoncée - ou risque de complexité ?

Ce risque de complexité résulte à la fois de la déconnexion métropole institutionnelle/métropole fonctionnelle et des risques de concurrence ou redondance dans l'exercice des compétences de planification stratégique qu'exercent la Région et la MGP (SDRIF et SCoT, SRHH et PMHH, SRCAE et PCAEM...).

Soucieux de la cohésion de l'ensemble régional, le Ceser s'inquiète d'une insuffisance de lisibilité de l'action publique et de cohérence territoriale.

1.3 Le Ceser regrette que les lois MAPTAM et NOTRe n'aient pas été l'occasion de débattre d'une gouvernance métropolitaine à l'échelle de la région Ile-de-France.

Article 2 : Sur l'architecture de la MGP et le double niveau MGP/EPT

2.1 Pour le Ceser, l'existence des établissements publics territoriaux (EPT) représente un réel intérêt

La coopération intercommunale au niveau des territoires, appuyée sur les réalités construites dans les EPCI préexistants à la création de la MGP, permet de garantir une certaine proximité. Elle évite l'aller-retour des « compétences orphelines »⁸ entre communes, territoires et métropole

⁶ En réponse à la saisine du Président du Conseil régional d'Ile-de-France du 1^{er} juillet 2014, le Ceser Ile-de-France a déjà publié deux points d'étape les 7 janvier et 3 juin 2015.

⁷ Le SRCI concerne la 2^{ème} couronne (77, 78, 91, 95) et a pour but d'achever la carte intercommunale en Ile-de-France. Les intercommunalités situées dans l'unité urbaine parisienne devront atteindre le seuil d'au moins 200 000 habitants.

⁸ Les « compétences orphelines » correspondent aux compétences non-métropolitaines des intercommunalités de 1^{ère} couronne qui, selon la loi MAPTAM, devaient revenir à la MGP, pouvant être exercées par les territoires avant de repartir

tel que prévu par la loi MAPTAM initiale alors que ces compétences correspondent à des services essentiels⁹ pour la population.

Bien que les EPT constituent des EPCI sans fiscalité propre (sauf à titre transitoire jusqu'en 2020), ils se définissent comme un niveau de coopération intercommunale fort du fait des compétences qu'ils exerceront de plein droit. Considérant la situation jusque-là dérogatoire de la petite couronne en matière de constitution d'EPCI, et le grand nombre de communes isolées, le Ceser considère que les EPT tels que reconnus par la loi NOTRe constituent une avancée dans la coopération intercommunale en première couronne. La création des EPT permet aussi de construire une gouvernance progressive de l'ensemble territorial de 7 millions d'habitants pour la métropole ; elle évite partiellement l'éloignement des citoyens.

2.2 Le Ceser s'interroge néanmoins sur l'efficacité de la MGP

Dans le cadre de l'architecture choisie, le Ceser s'interroge fortement sur la capacité de la MGP à atteindre les objectifs en matière de logement¹⁰, de redistribution, de réduction des inégalités territoriales et sociales.

Il constate que les questions d'harmonisation de la fiscalité et de péréquation des ressources entre les territoires de la métropole ne trouvent pas de véritable réponse alors que c'est pourtant là que se situe une grande partie des solutions.

Le Ceser considère donc que l'objectif de construire un aménagement du territoire plus équilibré et plus solidaire, tel qu'assigné par la loi à la MGP, est largement compromis.

La période transitoire (2016-2018) prévue pour l'exercice des compétences métropolitaines risque d'être marquée par un double phénomène cumulatif : d'une part la mise en route progressive de la MGP et de ses EPT (dont certains seront créés ex-nihilo) qui va demander du temps et, d'autre part, l'attentisme¹¹ des autres collectivités locales (départements, communes et EPCI existants) qui existe déjà et qui peut perdurer. Ce risque se fait sentir notamment au niveau du logement alors que la situation dans ce domaine appelle pourtant des réponses rapides et fortes.

Article 3 : Sur la carte des EPT

3.1 Le Ceser confirme les principes qu'il a retenus dans son second point d'étape du 3 juin 2015 :

Le Ceser souligne la nécessité d'inscrire la configuration des EPT de la MGP dans les dynamiques et mutations urbaines en cours. La proximité doit également être un critère important compte tenu des compétences qui seront dévolues aux EPT.

3.1.1 Une carte des territoires équilibrée au sein de la MGP comme à l'échelle de l'unité urbaine afin de permettre :

vers les communes au bout de 2 ans. Dans sa résolution du 08/10, le conseil des élus propose de ne plus retenir cette disposition dite de « yoyo » des compétences.

⁹ Aujourd'hui, par exemple, des navettes locales ou des renforts d'offre sur des lignes de bus régulières - environ 60 lignes de bus gratuites ou payantes dans le périmètre de la MGP - sont prises en charge par des EPCI ou gérés par des syndicats intercommunaux.

¹⁰ Dans un avis de novembre 2014¹⁰, le Ceser s'interrogeait « sur la potentielle perte d'efficacité, pour la réalisation des objectifs de construction de logements, que pourrait engendrer la superposition des documents d'urbanisme et le remplacement d'un PLU métropolitain unique par un SCoT métropolitain associé à des PLU territoriaux ».

Le Ceser soulevait également dans un avis de juin 2012, la question de la simplicité et de l'efficacité de la gouvernance du logement en rappelant qu'il estimait depuis plusieurs années qu'une « autorité organisatrice du logement » était nécessaire en Ile-de-France.

¹¹ Exemple : face au bouleversement institutionnel et dans un contexte de financements croisés importants, les collectivités locales ont tendance à mettre leurs projets de construction en attente (quel financement ? par qui ? quelle garantie ? quel financement pour les équipements accompagnant les constructions de logements ?).

- **une coopération intercommunale efficace**

Au niveau intra-métropolitain, la configuration des EPT doit favoriser l'exercice des compétences, les EPT ayant, pour l'essentiel, selon l'article 59 de la loi NOTRe, un rôle de proximité.

A l'échelle de l'unité urbaine et donc entre la MGP et les intercommunalités qui vont l'entourer, le Ceser considère que la configuration des territoires doit être en cohérence avec le SRCl de la « grande couronne », arrêté le 4 mars 2015¹².

Cela implique d'être attentif aux effets de taille, notamment de taille démographique. De ce point de vue, une taille de l'ordre de 450 000 habitants paraît raisonnable.

- **une réduction des inégalités entre les EPT, en rapprochant au mieux les potentiels fiscaux¹³ et en recherchant un équilibre entre population active résidente et emploi existant.**

3.1.2 Une carte qui fasse sens en termes d'aménagement du territoire. Les EPT doivent se fonder à la fois sur :

- **les projets d'aménagement et d'équipement**

Pour le Ceser, les projets d'aménagement et d'équipement sont des éléments constitutifs de cohésion pour un territoire. Les projets doivent faire sens pour les habitants et leurs élus. La définition du périmètre des EPT doit donc tenir compte des réalités et des projets en construction, tels les CDT voire les OIN si celles-ci font sens en terme de coopération intercommunale, telles que Seine-Amont.

- **les dynamiques prospectives de développement urbain**

Le « cœur de métropole » qu'est la MGP est en pleine mutation. Les mobilités (Grand Paris Express - GPE, nouveaux quartiers de gares) et les bassins d'emploi et de vie évoluent et continueront d'évoluer dans les prochaines années.

Ces dynamiques sont donc à considérer pour que les futurs EPT soient les plus pertinents possibles et capables de porter les mutations urbaines à venir.

- **l'existence de centralités dans le cadre du polycentrisme hiérarchisé retenu dans le SDRIF**

Chaque EPT doit pouvoir s'organiser autour d'une (ou plusieurs) centralité(s) qui puisse(nt) fonctionner en réseau avec l'ensemble de la MGP et les territoires qui lui sont limitrophes hors MGP et disposer d'équipements structurants.

Le Ceser considère que les pôles majeurs identifiés par le SDRIF dans le « cœur de métropole »¹⁴ sont à prendre en compte dans la construction des EPT.

3.2 Sur le projet de carte des EPT tel que proposé le 16 juillet 2015 par le Préfet de Région :

3.2.1 Le Ceser considère que le projet de carte répond globalement aux principes qu'il défend

3.2.2 Il souligne que l'expérience montre que des coopérations efficaces peuvent s'affranchir des limites départementales. Cependant, si ces limites ne sont pas intangibles, il est nécessaire de les considérer au regard de la cohérence des politiques publiques, les EPT ayant une compétence d'action sociale d'intérêt territorial et les compétences du département étant renforcées en matière de solidarités et d'ingénierie auprès des communes.

3.2.3 Il note cependant des déséquilibres importants, du point de vue démographique, dans l'Est parisien avec, d'une part, un EPT à 630 000 habitants (T12 Orly, Val de Bièvre-Seine-

¹² Dans le SRCl arrêté le 4 mars, les EPCI limitrophes dont le siège est situé dans l'unité urbaine sont au nombre de 16 avec une taille moyenne de 240 000 habitants. Quelques EPCI limitrophes mais dont le siège n'est pas situé dans l'unité urbaine ont une taille démographique plus limitée (par ex : 177 500 habitants pour la CA Val d'Yerres / CA Sénart-Val de Seine + Varennes - Jarcy ; 46 000 habitants pour la CC Les Portes Briardes...).

¹³ Pour la MGP sans Paris, la CFE / habitant est en moyenne de 158 € et le revenu moyen / habitant est de 2 474 €.

¹⁴ Cf Abécédaire de la Métropole du Grand Paris carnet n°1 page 33.

Amont) qui coupe un territoire de projet existant (Seine-Amont) et des EPT de taille démographique plus limitée et peu cohérents (exemple : T11 Plaine centrale - Haut Val de Marne - Plateau Briard).

En l'état du projet, **le Ceser considère que MGP et Région devront développer des interventions spécifiques pour aider à la structuration des EPT**, créer de vraies dynamiques territoriales et éviter que ne se creusent de nouvelles disparités au sein de la MGP.

3.2.4 Le Ceser tient aussi à attirer l'attention sur le cas de Paris. Par son poids démographique, économique et politique, Paris pourrait être tentée de développer des logiques propres peu compatibles avec la construction d'un projet métropolitain solidaire.

II - Sur le projet métropolitain

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la métropole définira l'ambition et les axes d'actions du projet métropolitain.

Article 4 : Les ambitions pour le projet métropolitain

Le projet métropolitain devrait viser à construire une métropole, plus robuste et résiliente¹⁵, plus solidaire, plus attractive, en cohérence avec le SDRIF.

Le Ceser considère que le projet métropolitain doit **répondre aux questions urgentes tout en s'inscrivant dans une vision d'avenir**, celle de « la métropole que nous voulons pour demain ». Il doit aussi pleinement s'inscrire dans les orientations stratégiques définies par la Région et se doit d'articuler les enjeux de la métropole « institutionnelle » et de la métropole « fonctionnelle ».

Le « cœur de métropole », et donc la MGP, dispose d'atouts majeurs : une population jeune, une importante création de richesses un fort potentiel de recherche, un tissu entrepreneurial dense, des infrastructures, équipements et services publics importants...

En même temps, la MGP est traversée de fractures territoriales notamment Est/Ouest mais aussi infra-territoriales et qui sont sources de blocages dans son développement, y compris du point de vue de son attractivité.

Une partie importante de ses habitants est confrontée à toute une série de difficultés et de risques de marginalisation.

Aussi, **réduire les inégalités territoriales et sociales** doit être l'une des dimensions fortes du projet métropolitain dans tous les domaines : logement, emploi (répartition géographique des emplois, taux de chômage), transports et mobilité durable, accès à la culture, à la santé, à l'éducation comme à la formation professionnelle tout au long de la vie; inégalités de revenus tant entre les populations qu'entre les territoires.

Rééquilibrer emploi et logement, favoriser la mixité sociale, enrayer la « gentrification » de la zone dense et la spécialisation fonctionnelle des territoires doivent être au cœur des politiques publiques métropolitaines¹⁶.

Combattre efficacement et rapidement les niveaux très élevés de pollution de l'air, la pollution de certains sols, les nuisances sonores, assurer la transition énergétique sont des impératifs pour lesquels la dimension métropolitaine constitue indéniablement la bonne échelle d'action.

¹⁵ La résilience est la capacité à faire face aux risques qui caractérisent les métropoles de rang mondial ; faible autonomie alimentaire, énergétique, changement climatique ; la MGP étant aussi sous la menace d'une crue centennale de la Seine.

¹⁶ En Ile-de-France, l'augmentation du prix des logements (+ 150 % entre 1999 et 2010 pour le prix d'achat moyen) non corrélée à celle des revenus (+ 20 % entre 1999 et 2010) engendre des difficultés majeures, y compris pour les ménages à revenus intermédiaires, à venir se loger en cœur de métropole qui concentre pourtant la moitié des emplois de la région (source : commission Emploi et développement économique).

Article 5 : Les axes pour l'action métropolitaine

Le Ceser estime nécessaire que la métropole se dote d'un SCoT ambitieux qui permette de décliner les orientations du SDRIF et qui fasse preuve d'une prescriptivité réelle en matière d'équipements, de logement, de commerces de proximité, de logistique, développement économique et d'espaces verts. Rééquilibrer logement et emploi, favoriser la mixité sociale sur l'ensemble du territoire métropolitain exigent une véritable stratégie foncière (maîtrise du coût du foncier et politique foncière active¹⁷).

5.1 Le Ceser considère que le projet métropolitain se doit d'assurer le droit à la ville pour tous et donc développer des polycentralités fonctionnant en réseaux à l'échelle de la métropole. Il s'agit d'assurer à tous la possibilité de : se loger, se former ; accéder à l'emploi, à la mobilité, à la culture, aux loisirs, aux espaces verts... . **Il est nécessaire de tenir compte des politiques d'action sociale (petite enfance, handicap, perte d'autonomie...).**

Dans cette perspective, le Nouveau Grand Paris, le réseau de transports et les gares étant situés pour l'essentiel dans le périmètre de la MGP constituent un élément structurant. La MGP devrait aussi s'attacher à réaliser des aménagements viaires (routes, pistes cyclables...) permettant de desservir sans rupture les territoires de la métropole et de favoriser les liaisons avec les territoires limitrophes. Des réseaux locaux cohérents doivent concourir à la desserte optimale des lieux d'activités. La MGP devra tenir compte des actions menées aujourd'hui par les 5 plans locaux de déplacements (PLD) existants en 1^{ère} couronne et par le Plan de déplacements de Paris.

5.2 Le Ceser considère qu'en matière d'aménagement, l'action métropolitaine doit viser à :

- résorber les coupures urbaines inscrites dans le paysage métropolitain, le périphérique étant l'une de ces coupures assez emblématique ; requalifier des espaces urbains - pas seulement les friches industrielles ; réinsérer des quartiers et des zones dans la métropole en permettant l'accès à toutes les aménités urbaines desquelles aujourd'hui des portions entières de territoires et des populations sont coupées ;
- mettre en synergie les projets d'aménagement existants (beaucoup de projets ont été élaborés, voire lancés) et soutenir ceux qui ont le plus de sens à l'échelle métropolitaine ;
- penser une politique d'aménagement du territoire métropolitain qui ne relègue pas systématiquement une partie des fonctions économiques courantes mais pourtant indispensables au fonctionnement de la métropole à l'extérieur de la MGP et qui n'évince pas les populations actives les moins qualifiées.

5.3. Le Ceser considère qu'en matière de développement économique, l'action métropolitaine doit viser à :

- développer les activités productives, les relocaliser avec une démarche prospective susceptible d'inclure de nouvelles façons de produire et de consommer, intégrer de nouveaux métiers ;
- encourager les filières d'excellence en veillant à ce qu'elles irriguent l'ensemble des territoires et des activités de la métropole ;
- assurer le passage à l'économie et à la société numériques, ce qui devrait être l'objectif du Schéma d'aménagement numérique métropolitain ;
- favoriser l'économie circulaire¹⁸, notamment en terme de synergies éco-industrielles¹⁹ et de recyclage (traitement et valorisation des déchets collectés) ;

¹⁷ L'établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) constitue un outil régional majeur en la matière.

¹⁸ Selon l'ADEME, c'est « un système économique d'échange et de production qui vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer notre impact sur l'environnement ». L'économie circulaire a de multiples facettes : éco conception, usage plus que possession, durabilité et recyclage des produits... . Elle pourrait être à la source d'une nouvelle croissance, favoriser les coopérations sur les territoires.

¹⁹ Ecologie industrielle : les déchets d'une entreprise deviennent les ressources d'une autre.

- éviter la spécialisation vers le tertiaire supérieur et maintenir des catégories diversifiées d'emploi par le biais de fonctions industrielles courantes (maintenance, réparation), de la logistique, du tourisme et des services à la personne.

5.4 L'efficacité des politiques de solidarités et de la lutte contre les phénomènes d'exclusion et de ghettoïsation est une condition du développement plus équilibré du « cœur de métropole ». La cohérence de l'action des départements et des EPT chargés de « l'action sociale d'intérêt territorial » doit être recherchée²⁰. La MGP doit en faire un critère de l'attribution des dotations de soutien à l'investissement territorial et de soutien communautaire.

5.5 Le Ceser considère que la culture, dans toutes ses dimensions, doit constituer un axe fort du projet métropolitain. C'est un vecteur d'enrichissement personnel pour tous les habitants et de développement de tous les territoires. C'est une source de dynamisme économique et de rayonnement de la métropole.

Le tourisme, qu'il faut par ailleurs conforter, tirerait aussi bénéfice d'une politique culturelle ambitieuse.

5.6 La MGP devrait favoriser la transformation des liens ville/nature : accroître les espaces verts et de loisirs, favoriser la végétalisation (murs, toits), promouvoir une agriculture urbaine.

5.7 Elle devrait aussi construire des coopérations entre les territoires de la métropole et les espaces limitrophes de la MGP en cohérence avec les orientations régionales. Afin d'éviter les effets-frontières, le projet métropolitain doit intégrer les complémentarités entre zone dense et « grande couronne » pour un développement plus équilibré de la région Ile-de-France qu'il s'agisse aujourd'hui des pôles d'activité ou de recherche tels que Sénart, Saclay... ou des territoires interrégionaux et ruraux franciliens.

III - L'Etat, la MGP, la Région : une action nécessairement cohérente

Compte tenu des responsabilités qu'ils exercent, la MGP et ses EPT, la Région et l'Etat ont le devoir d'agir en cohérence. L'efficacité des politiques publiques au service du développement de la région capitale et de l'amélioration du cadre de vie des habitants en dépend.

Article 6 : L'Etat, acteur clé de la région capitale

L'Etat reste un acteur clé dans l'aménagement et le développement de la région capitale. Il dispose d'outils de planification structurants en co-élaboration avec la Région (SDRIF, SRHH, SRCAE...) et de puissants outils d'intervention (pôles de compétitivité ; enseignement supérieur et recherche ; établissements, agences, entreprises publiques, services publics, OIN, CDT...).

Article 7 : Sur le rôle de la MGP

7.1 Le Ceser considère que l'ambition de la métropole et sa capacité à remplir ses objectifs dépendront des choix qui, compétence par compétence, vont être faits sur l'intérêt métropolitain.

Sans méconnaître le rôle que peuvent jouer les EPT, le Ceser tient donc à souligner l'importance de la définition de l'intérêt métropolitain tout particulièrement en matière de logement, d'aménagement et de développement économique.

²⁰ Cf Décret n° 2015-986 du 31 juillet 2015 fixant la liste des plans, schémas de planification et contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs groupements prenant en considération les objectifs de la politique de la ville.

7.2 Le Ceser souhaite que la MGP s'engage sans délai dans l'élaboration de ses documents stratégiques, en premier lieu le SCoT, afin d'être opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2017, date fixée pour l'exercice de ses principales compétences.

7.3 En matière de logement, le Ceser affirme que le SCoT devra décliner de manière précise les orientations du SDRIF et **s'imposer en terme prescriptif** aux PLU territoriaux.

7.4 En matière d'aménagement et de développement économique, le Ceser invite la MGP et son conseil métropolitain à définir un intérêt métropolitain concentré sur des projets structurants à l'échelle de la métropole en veillant à réduire les inégalités territoriales et à rééquilibrer logement et emploi.

7.5 Le Ceser souhaite notamment que la période transitoire prévue par la loi ne soit pas l'occasion de retarder la mise en œuvre de politiques métropolitaines dans le champ des 4 grandes compétences de la MGP. A cet égard, la prise en charge à l'échelle métropolitaine – échelle la plus pertinente - des enjeux environnementaux et plus particulièrement la lutte contre la pollution de l'air, ne saurait être différée.

7.6 Le Ceser affirme la nécessité de coordonner les politiques métropolitaines et territoriales tout en associant les communes dans la mesure où les inégalités en zone dense se situent de plus en plus au niveau infra communal.

7.7 L'évolution des contrats de développement territorial (CDT) devra être examinée avec attention, en lien avec l'Etat et la Région car les EPCI préexistants se sont fortement mobilisés dans l'élaboration de ces contrats qui, le plus souvent ne vont concerner qu'une partie du territoire de la plupart des EPT.

Le Ceser souhaite que les CDT comme les OIN, s'articulent bien avec l'architecture institutionnelle de la MGP, notamment avec les EPT.

7.8 Le Ceser s'inquiète de la complexité des transferts financiers que doit organiser la MGP dans le cadre d'un pacte financier et fiscal²¹ qui paraît fragile. Les questions de péréquation et d'harmonisation fiscale restant largement en suspens, rien ne garantit que l'action de la MGP puisse organiser les solidarités entre les territoires.

Le Ceser souhaite que les simulations qui ont été effectuées en matière de CFE et de CVAE par les services de l'Etat puissent faire l'objet d'analyses partagées.

Article 8 : Sur le rôle de la Région

Avec les lois MAPTAM et NOTRe, la Région voit ses compétences stratégiques renforcées. Son rôle de soutien notamment au logement, à l'amélioration de l'habitat, à la politique de la ville et à la rénovation urbaine, aux politiques d'éducation est aussi acté. Elle est désormais pleinement garante de « l'égalité de ses territoires »²².

8.1 Pour traiter les enjeux métropolitains dans leur complexité et éviter une Ile-de-France à plusieurs vitesses, la MGP constituant le « cœur » de la « métropole fonctionnelle », les politiques publiques devront bien articuler et conjuguer toutes les échelles, celles de la MGP, de l'unité urbaine et de l'ensemble régional. En lien avec l'Etat, **la Région,** avec ses compétences renforcées en matière de planification stratégique, **doit** en être le pivot et **être garante d'un développement équilibré et solidaire de tout le territoire, y compris au sein de la MGP.**

²¹ Selon la loi, un pacte financier et fiscal définissant les relations financières entre la MGP, les EPT et les communes doit être adopté 6 mois après la création de la MGP. Ce pacte déterminera les attributions de compensation à verser aux communes membres. La MGP aura la faculté d'instituer, une dotation de solidarité communautaire (DSC) au profit des communes ainsi que des dotations de soutien à l'investissement territorial (DSIT) aux EPT et aux communes notamment. D'après les premières simulations, pour le budget 2016, cette DSIT devrait être nulle.

²² Cf article 1^{er} de la loi NOTRe modifiant l'article L.4221-1 du CGCT.

8.2 Le Ceser appelle la Région et l'Etat à veiller à « l'alignement stratégique » des documents métropolitains (SCoT, PMHH, PMCAE ...) avec les orientations fixées par les schémas régionaux.

8.3 Le Ceser tient à souligner l'importance qu'aura le futur SRDEII pour l'avenir régional. Il marque la nécessité d'accorder une très grande attention à son élaboration en y associant toutes les composantes de la MGP (communes, EPT et MGP), les compétences en matière d'aménagement, de développement économique, de tourisme, de culture restant largement partagées.

8.4 Le Ceser souligne l'importance de veiller à la cohérence entre les politiques foncières menées par l'Etat, la Région et la MGP.

8.5 Le Ceser invite la Région à mesurer l'impact en matière d'aménagement, de transports, de développement économique, social et culturel des grands événements internationaux dont la MGP a la responsabilité et à agir, en lien avec l'Etat, pour garantir l'équilibre régional.

8.6 Compte tenu des incertitudes (période transitoire...) et de la complexité de la construction institutionnelle de la MGP, le Ceser affirme que la Région doit rester un acteur clé en cœur de métropole.

Le Ceser souhaite donc que la Région participe aux projets des communes, des EPT comme à ceux de la MGP dès lors qu'ils sont structurants et concourent à la réalisation des objectifs du SDRIF, du futur SRDEII, du SRHH et du SRCAE.

8.7 Pour le Ceser, la contractualisation avec les autres collectivités locales - communes, intercommunalités dont MGP et EPT, départements - est un outil majeur d'intervention de la Région²³ dans tous les domaines, et plus particulièrement en matière de politique de l'habitat, de politique de la ville, de développement économique.

8.8 La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) présidée par la Région doit devenir le lieu privilégié d'une concertation approfondie, d'élaboration conjointe ou de mise en cohérence de toutes les politiques publiques d'enjeu régional. La MGP et ses EPT doivent y trouver toute leur place, aux côtés des EPCI extra-métropolitains et des Départements.

La complexité du jeu d'acteurs issu de la réforme territoriale rend la CTAP d'autant plus indispensable. C'est pourquoi, le Ceser souhaite que la CTAP soit réunie rapidement dès la mise en place du prochain exécutif régional.

²³ De ce point de vue, la pertinence des principes arrêtés par la Région dans le cadre de la mise en œuvre du volet territorial du CPER 2015-2020, notamment en direction des « territoires bâtisseurs » est à souligner (Rapport et délibération du 19 juin 2015). Ces principes sont les suivants : intervention régionale autonome et articulée avec celle de l'Etat ; dispositifs s'adressant à tous les territoires ; accompagnement de la nouvelle carte intercommunale en articulation avec les communes ; les transports, levier d'aménagement ; une offre complète d'ingénierie territoriale.

IV - Les citoyens, la société civile et la MGP

Le Ceser rappelle l'importance qu'il a accordée, dans son premier point d'étape, à l'enjeu démocratique. Construire la Métropole du Grand Paris ne peut se faire sans les habitants.

Pour le Ceser, associer étroitement les acteurs économiques, sociaux, associatifs et les citoyens à l'élaboration du projet est une exigence majeure si l'on veut construire une véritable identité métropolitaine inscrite dans une vision francilienne.

Article 9 : Sur la place des citoyens

9.1 Le rôle de l'information

9.1.1 L'information est primordiale pour permettre l'appropriation par le plus grand nombre des bouleversements qui vont résulter de la création de la MGP et des EPT. Il convient d'appréhender toutes les conséquences de la nouvelle architecture des compétences entre MGP, EPT et communes sur la vie quotidienne des habitants et sur le rôle nouveau de chaque niveau d'administration territoriale. Chaque citoyen doit pouvoir se repérer et agir dans le nouveau paysage institutionnel.

Avec le concours de l'Etat et en lien avec les communes, la MGP et ses EPT doivent élaborer et diffuser des documents accessibles à tous en utilisant tous les supports existants.

Le Ceser considère qu'il faut relayer à tous les niveaux et d'abord au niveau communal et de chaque EPT, le travail réalisé au sein de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris (site internet, newsletter, réseaux sociaux ...).

9.1.2 Les EPT doivent faire sens pour les citoyens, ce qui implique que l'Etat et la MGP, en lien avec les communes membres, se donnent les moyens d'explicitier auprès d'eux les critères de choix et les arbitrages qui auront présidé aux décisions.

9.1.3 Le Ceser invite tous les acteurs à clarifier les termes des débats et leurs enjeux pour ne pas confondre « métropole institutionnelle » (MGP), Paris Métropole, Société du Grand Paris, Grand Paris Express, Nouveau Grand Paris, Grand Paris de l'enseignement supérieur et de la recherche, Grand Paris de l'aménagement et du logement... .

9.2 Les citoyens, acteurs du projet métropolitain

9.2.1 Le Ceser souhaite que les habitants de la métropole institutionnelle (MGP) soient mis en situation d'être de vrais acteurs de la construction du projet métropolitain. Ils ne sauraient être mis à l'écart de la définition de l'intérêt métropolitain comme de l'intérêt territorial. Cela suppose d'organiser le débat dans la durée et d'y consacrer des moyens. Cela implique aussi la nécessité de consulter les citoyens.

9.2.2 Sur la base de l'expérience du SDRIF, le Ceser suggère que la MGP et ses EPT organisent des « ateliers territoriaux » en s'appuyant sur l'expertise des organismes d'études (IAU, APUR, Atelier international du Grand Paris).

Article 10 : La place de la société civile

10.1 Le Ceser préconise la mise en place de conseils de développement dans chaque EPT, compte tenu de son attachement à la mise en place de structures de démocratie participative à l'échelle intercommunale, du rôle que vont jouer les EPT et de l'expérience acquise dans certains des EPCI préexistants à la MGP et dans certains Départements.

10.2 Le Ceser défend l'idée d'une meilleure complémentarité et d'une intervention plus efficace des structures de démocratie participative aux services des Francilien-ne-s.

Fort de son expérience de coopération avec la coordination francilienne des conseils de développement et de son champ d'intervention, le Ceser est à même d'apporter son expertise en la matière.

10.3 Le Ceser souhaite tout particulièrement des échanges réguliers avec le Conseil de développement de la métropole pour que leurs interventions respectives soient cohérentes et s'inscrivent dans le sens des coopérations et des solidarités territoriales à l'échelle régionale.

En guise de conclusion :

Article 11 : Des coopérations souples et volontaires

Les territoires des zones métropolitaines se caractérisent par des évolutions rapides alors que les périmètres d'administrations sont nécessairement plus stables. Au service d'un aménagement durable et solidaire et de l'amélioration du cadre de vie de tous les Francilien-ne-s, et dans le cadre des schémas régionaux et des compétences dévolues, le Ceser considère qu'il convient de développer des cadres souples de coopération volontaire entre les collectivités territoriales.

Article 12 : Le suivi de la mise en place de la MGP et des EPT

Pour le Ceser, la construction progressive de la MGP, de 2016 à 2020 devrait être l'occasion d'établir un bilan partagé de sa mise en place pour examiner son efficacité au regard des objectifs retenus et de l'enjeu démocratique.

Dans son rôle de deuxième assemblée régionale, le Ceser sera particulièrement vigilant au rapport prévu fin 2019²⁴ sur la mise en place de la MGP et de ses EPT et de leur impact sur la gouvernance régionale.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 96

Pour : 92

Contre : 0

Abstentions : 0

Ne prend pas part au vote : 4

²⁴ L'alinéa XVIII de l'article 59 de la loi NOTRe prévoit que « le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2019, un rapport dressant le bilan de l'application des règles régissant la MGP et les EPT ainsi que leur rapport avec l'Etat et la Région Ile-de-France. Le rapport comprend des propositions ».



Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr