

Carole Enfert

Avocat spécialisé en droit public et droit de l'urbanisme

Docteur en droit public

CT 2017-44-2

La métropole du Grand Paris, Paris à la tête du palmarès des villes mondes ?

Emmanuel Macron affirme clairement sa position : « Le Grand Paris, [c'est] un grand projet pour la nation tout entière ».

Le nouveau président de la République a indiqué, dimanche 14 mai 2017 dans la salle des fêtes de la mairie de Paris, que la métropole du Grand Paris permettait « de penser la capitale à l'échelle européenne ».

« Par son poids démographique, sa puissance économique, la qualité de ses infrastructures et son histoire, la région capitale a vocation à être l'une des métropoles les plus dynamiques du monde et la tête de pont de la France dans la compétition internationale », écrit Christian Blanc en 2010.

Quelle constance dans ces visions !

La loi du 3 juin 2010 a été la première étape de ce projet unique : l'enjeu du Grand Paris est en effet de servir la région Île-de-France, certes, mais surtout de doter la France d'une vitrine attirant les investisseurs (investissements/implantations) et la matière grise du monde entier.

Au sein de la région Île-de-France, dix territoires de projets ont émergé, lieux d'impulsion du développement du Grand Paris permettant en même temps un équilibre démographique (pôles économiques et urbains) avec pour les unir un schéma de transport (fonction de rocade et fonction de relais entre Paris et la région).

La loi du Grand Paris permet en effet de repenser la ville en même temps que les transports. Le schéma des transports et le développement des territoires vont se faire concomitamment avec un maître d'ouvrage unique : la société du Grand Paris, chargée de la construction du schéma et de l'aménagement autour des gares en partenariat avec les communes concernées. Pour le développement des territoires, l'établissement public de la société du Grand

Paris peut conduire, en accord avec les communes et les EPCI compétents concernés, des opérations d'aménagement ou de construction dans le périmètre des zones sur lesquelles il dispose d'un droit de préemption. La SGP peut se voir confier par l'État toute mission complémentaire et elle peut acquérir des biens nécessaires à la création et à l'exploitation du schéma de transport.

Mais travailler la ville aujourd'hui impose la mesure et la concertation, l'appropriation du projet par l'ensemble des acteurs.

Dans ce projet, et pour le finaliser, le CDT a par conséquent une place à part : ce contrat est passé entre l'État et les communes ou EPCI qui forment un territoire d'un seul tenant et sans enclave. C'est un partenariat inédit entre l'État – vision stratégique – et les communes : acteurs locaux. Ces contrats fixent les objectifs de développement du périmètre⁽¹⁾.

Conséquence de ces projets, des structures se formeraient, résultant des équipes de projets et de cette volonté de vivre ensemble. Une structure supérieure « le Grand Paris » serait la résultante de ce mécanisme.

En contradiction avec ce schéma cartésien, désirant éventuellement agir plus vite ou pensant que la structure devait précéder le projet, le gouvernement décida en 2015 la création d'une métropole dont le périmètre laisse encore tout le monde en questionnement. Résultat de compromis politique sans projet d'envergure lors de la création, la métropole a connu de rudes coups dès sa naissance.

1 Des CIN préciseront quelquefois ces CDT demeurés en fait très globalisants ; ainsi du CIN de Charenton signé le 21 novembre 2016. CIN et CDT frères ennemis.

MOTS CLÉS

Projet urbain
Compétence générale
des collectivités
Stratégie territoriale
Principe
de subsidiarité

Nombre de questions souvent fondées apparaissent : un échelon de plus dans quel but ? Pourquoi, tous les aéroports ne font-ils pas partie du système ? Quel partage de compétences ? Que devient la région ? Et une critique ou une crainte : la métropole ne serait-elle pas un vecteur de centralisation et non de décentralisation ? Peu à peu, la métropole s'est imposée pour être aujourd'hui une strate acceptée. Elle doit se transformer en centre d'impulsion du Grand Paris.

Une métropole discutée

Une réflexion avait été lancée en 2008 dans le cadre du Grand Paris : la région parisienne était-elle trop peu vaste ? Devait-on envisager ou imaginer une région se superposant au périmètre du bassin parisien ou n'étant que ce que ne serait pas le Grand Paris ? Cette réflexion fut rapidement stoppée dépassant le périmètre de compétences du ministère.

Nous devons considérer un Grand Paris englobant toute l'urbanité. Le montage devait prendre en compte et éventuellement s'inspirer des exemples étrangers et notamment du Grand Londres, même si l'histoire de ces deux villes empêche toute copie systématique que certains sont tentés de faire avec un goût trop affirmé de facilité.

L'idée a été que les pôles économiques disposés en rhizome autour de Paris seraient les bases de territoires solides sur lesquels seraient posés les fondements du Grand Paris ou de la métropole du Grand Paris. Comme il sera rappelé au cours des débats parlementaires, la fondation de cette construction institutionnelle devait représenter les projets structurants et fondateurs. Ainsi fallait-il envisager la structure institutionnelle comme une deuxième étape, se posant sur la première.

En fait, a été lancée rapidement la structuration de la métropole fondée sur des territoires dessinés à l'emporte-pièce et laissant de côté la région considérée comme un cadre juridique pérenne. Quant aux départements, ils devaient disparaître. Ils ont survécu aux attaques brutales, mais ils savent qu'ils n'ont aucun avenir au sein de la Métropole.

À ce jour, tout le monde s'accorde pour dire que la métropole^[2] n'est pas finalisée et doit

2 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.

être « reconstruite » ou plus souvent « consolidée » pour remplir sa mission^[3].

Ainsi la loi Notre^[4] met en place une structure combattue et souvent non comprise. À cela, il conviendra d'ajouter le principe de compétence générale agrémenté du principe de subsidiarité à la française avec des compétences reconnues plus ou moins précisément à un ou plusieurs échelons locaux. Et l'on prend conscience de l'horizon juridique complexe du Grand Paris, en train de se construire.

Rappelons que le Grand Paris tend à :

- créer de nouveaux centres urbains afin de faire émerger une métropole multicentrique ;
- permettre la naissance de grands projets urbains appelés à devenir une vitrine internationale du Grand Paris ;
- créer des pôles d'excellence (mêlant la recherche et le développement économique), de compétitivité (permettant la création d'entreprises) ;
- avec un objectif s'imposant à tous les acteurs de la région Île-de-France de créer 70 000 logements annuellement.

3 Rappelons que la nécessité de simplification posée comme point de départ de la réforme s'est métamorphosée en un millefeuille administratif encore plus complexe. Voir le schéma sur le site de Paris-métropole.

4 La loi NOTRE : conseil des ministres 18 juin 2014, CMP 16 juillet 2015 ; suite logique de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui crée un nouveau statut pour les métropoles (agglomérations de plus de 400 000 habitants). Elles obtiennent un rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique, et de politique de la ville. Douze métropoles apparaissent ainsi donnant naissance à une nouvelle carte institutionnelle qui se cumule avec la loi dessinant les treize régions dont les compétences ne connaissent pas de modification substantielle. Schéma régional de développement économique (SRDE II) ; coordination de l'économie ; animation des pôles de compétitivité. Politiques en matière de transport TER, et transport interurbain et voirie, sans oublier la gestion des fonds européens.

Cette réforme laisse les élus dans une situation au moins interrogative, au pire sceptique, voire les laisse en totale opposition. L'Île-de-France apparaît bien petite avec pourtant sa production du tiers de PIB. On peut s'interroger sur les raisons ayant entraîné la création de ces régions d'un formatage adapté à l'exigence européenne des régions ou *länder* ? Éviter une région Île-de-France surpuissante par rapport au pouvoir central avec l'arrivée brutale du Grand Paris au cœur de la région ?

En essayant de prendre tout le recul nécessaire et en tentant de comprendre les évolutions indispensables, force est de constater qu'une structure couvrant la zone urbaine est particulièrement utile, que sa dénomination soit Grand Paris ou métropole (II). Cette métropole doit être la résultante d'exigences et doit avoir des caractéristiques particulières (III). Sa pérennité exige une réflexion globale de la région Île-de-France (III).

I. Exigence d'une métropole capitale

Dans les années 1990, la région était LA collectivité que l'on présentait comme LA collectivité montante, avec sa naissance en 1986 et son évolution rapide avec l'intégration européenne et surtout en face des grandes régions allemandes. Au niveau européen, le comité des régions dans le traité de Maastricht⁽⁵⁾ pouvait être considéré comme le représentant des régions européennes. Depuis, la région a montré sa puissance sans nuances, mais aussi ses faiblesses.

Ainsi en 2016, la région Île-de-France apparaît dans les premiers rangs économiques mondiaux. Mais elle montre des faiblesses criantes tant au niveau de l'inégalité des territoires qu'au niveau des créations de postes.

En 2016, c'est la métropole qui est la structure d'avenir. Personne ne peut le nier. Ce n'est pas un choix, mais une évolution sociologique.

« Pour s'en convaincre, il suffit de consulter l'atlas des aires urbaines proposé par l'INSEE ou les travaux de la DATARD consacrés aux dynamiques métropolitaines pour s'apercevoir que l'armature du pays se déploie aujourd'hui autour de grandes agglomérations, objectivant ainsi le phénomène d'urbanisation qu'a connu la France depuis maintenant des décennies. »⁽⁶⁾

« Toute la croissance française vient des métropoles », selon Pierre Veltz⁽⁷⁾. Aujourd'hui, ce processus est une évidence, mais son émergence date de nombreuses années.

En effet, la métropolisation est apparue en pratique comme une résultante de l'urbanité. Son chemin incontestable n'a toutefois pas été sans écueil.

Dès 1962, le commissariat général au plan a identifié huit métropoles d'équilibre qui avaient pour mission d'amortir l'hypertrophie parisienne. En 1966⁽⁸⁾, faut-il le rappeler, ont été créées quatre communautés urbaines autoritairement par l'État. Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Cette initiative n'ira pas jusqu'à son terme, le pouvoir local n'y étant pas favorable. Premier embryon mort-né, peut-on constater. Néanmoins, ces villes évolueront pour devenir ces centres métropolitains que l'on connaît aujourd'hui avec des étiquettes quelquefois différentes.

D'autres villes choisiront volontairement ce chemin comme Dunkerque ou Brest. Pour les plus récentes, Marseille en 2000 et Nice-Côte d'Azur en 2008 avec Toulouse décideront d'emprunter cette voie escarpée.

L'article 5215-1 du CGCT dispose que la communauté urbaine est « un ensemble de citoyens [...] qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire »⁽⁹⁾.

8 Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

9 Article L. 5215-20 du CGCT :

I. – La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

b) Actions de développement économique ;

c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;

d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre I^{er} du livre II et au chapitre I^{er} du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du Code de l'éducation.

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;

5 Son rôle a été renforcé par le traité d'Amsterdam en 1997 et par le traité de Lisbonne en 2009.

6 Marc Abadie, « To be or not to be Métropole ? », *Métropoles en chantiers*, Berger Levraut, 2016.

7 « La métropole oui mais... », *Urbanisme* novembre 2014, hors-série n° 50.

C'est en 2000 et sous l'impulsion des services de l'État que l'idée métropolitaine revient dans les débats. Le travail objectif étatique propose ce nouvel outil d'urbanité. La réflexion va changer de prisme.

La mission parlementaire en 2008 confiée à Dominique Perben et dédiée aux métropoles plaide pour l'instauration de grandes agglomérations concentrant sur leur périmètre les compétences des conseils généraux et régionaux et préconise l'élection au suffrage universel direct des présidents des communautés urbaines et d'agglomération de plus de 500 000 habitants. Cette vision novatrice remet en cause l'organisation statique territoriale et bouscule les fonctions fondatrices des maires. Nous sommes dans la volonté de simplification organisationnelle.

Le comité Ballardur fait suite en proposant 11 métropoles : collectivités à statut particulier, elles bénéficient de transferts de compétences et de fiscalité des communes et des conseils généraux. Ce sont « des pôles urbains dynamiques et intégrés, dotés d'un fort rayonne-

ment économique et structurel »^[10]. Le devenir de la région n'y est pas évoqué.

Pour finaliser cette évolution, Nicolas Sarkozy décidera de prendre ce dossier avant même d'être président de la République : « Pendant deux siècles, on a pensé le territoire en regardant vers l'intérieur. Il faut maintenant le penser en regardant vers l'extérieur. Voilà la clef. Prendre la mesure des nouveaux flux de circulation en Europe, permettre à nos grandes villes de jouer dans la cour des grands en articulant leur rôle avec celui de leurs rivales, dont certaines en Europe peuvent devenir des partenaires ». C'est le projet des métropoles.

Ce dernier devenu président, le gouvernement en fait se concentrera sur le Grand Paris. Idée très novatrice : lançons les projets et l'institutionnel suivra ; mais l'institutionnel est imposé rapidement en fait sans attendre cette première étape. Et c'est l'erreur de départ d'une administration loin des territoires, loin des projets, pensant que tout est permis dès l'instant où l'argument se défend.

b) Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;

c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du Code de l'urbanisme.

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

4° En matière de politique de la ville dans la communauté :

a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;

b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

a) Assainissement et eau ;

b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;

c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;

d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie.

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;

b) Lutte contre la pollution de l'air ;

c) Lutte contre les nuisances sonores ;

d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté urbaine exerce l'intégralité de la compétence transférée.

10 E. Ballardur, *Il est temps de décider*, rapport du comité sur la réforme des collectivités locales, La Documentation française, 2009, p. 82.

La réforme territoriale est de nouveau lancée en 2012 avec la même base : l'économie. Et nous finissons par un chantier ouvert juridique où chacun s'y perd et un chantier à ciel ouvert du métro automatique qui lui avance sans entrave en dehors des questions techniques opérationnelles.

Le territoire métropolitain exige un chapeau institutionnel spécialisé dans des compétences stratégiques si l'on veut que la région Île-de-France soit *leader* des villes mondes. Faut-il le rappeler, le réseau Grand Paris Express (RGPE) va générer 15 000 postes par an en équivalents temps plein.

La métropole apparaît donc aujourd'hui comme une exigence institutionnelle alors même que dans notre Constitution à l'article 72, seules sont reconnus en tant que collectivités territoriales la commune, le département et la région^[11]. Sous forme d'intercommunalité intégrée, le Grand Paris métropolitain s'impose. Le schéma proposé ne pourra pourtant pas perdurer s'il ne préserve pas cet équilibre : une intercommunalité posée sur des territoires forts, pour devenir un jour une véritable collectivité territoriale.

II. Quelle métropole du Grand Paris ?

Le processus de métropolisation en tant que processus factuel est fort bien défendu par Pierre Veltz^[12]. Il convient ensuite de la formater, de l'organiser et le droit prend alors toute son importance. Une institution doit recouvrir toutes les actions métropolitaines. Ce fut le but de l'action du ministre Christian Blanc et de son cabinet.

11 Article 72 modifié par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, article 5 : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »

12 P. Veltz, *Mondialisation, villes et territoires ; une économie d'archipel*, PUF, coll. Quadrige, 2014 ; G. Kauffmann, J.-P. Merlot, S. Moulin De Labarthète, *Une logique de projet à l'échelle métropolitaine : le cas du Grand Paris*, L'Aube 2015.

Antoine Valbon présente, certainement involontairement, l'action de l'ex-ministre Christian Blanc de manière un peu tronquée^[13] :

« Lorsqu'il était secrétaire d'État en charge du développement de la région capitale, Christian Blanc avait décidé de traiter la question du Grand Paris à l'aune de celle des transports. Ce choix provenait d'une réflexion plus ancienne sur le tissu économique de la région parisienne, l'enseignement de la recherche et du développement, ainsi que l'insertion de cet espace dans l'économie internationale. La métropole du Grand Paris devait avant tout être économique, numérique et scientifique, en étant tournée vers la recherche, le développement et l'innovation, et ce par le biais de pôles de compétitivité et de clusters. »

Cette présentation doit être contestée au moins en partie, car la vision du Grand Paris était beaucoup plus générale et le demeure.

Mais devait être proposée comme corollaire l'exigence de richesse pour imaginer le partage.

Ensuite, pour la pérennité de la structure, une réflexion sur l'équilibre social s'imposait. Et c'est dans ce domaine que la réflexion doit être aujourd'hui poussée, puisqu'elle n'a pas pu aboutir en son temps à des mécanismes légaux formalisés.

Dans le cadre de la loi MAPTAM (article 12), la métropole du Grand Paris est constituée. C'est un premier pas.

Selon toujours le même auteur, « la métropole telle que présentée aujourd'hui est avant tout une donnée économique et géographique qui concentre dans des hypercentres urbains des activités tertiaires à très haute valeur ajoutée et qui conduit à une spécialisation de l'économie dans certains territoires comme la Défense ou Saclay ».

Et l'on peut s'accorder sur le bilan suivant tiré du même auteur : « Le mouvement de désindustrialisation s'est accompagné d'une tertiarisation accrue des activités avec une logique de spécialisation des territoires par

13 Antoine Valbon, « La métropole du Grand Paris et ses impensés : l'émergence d'une institution contestée », *Métropoles en chantier*, p. 47, Berger-Levrault. Doit être rappelée une réflexion tout au long de l'année 2008, mettant à l'étude les options institutionnelles. Il s'est avéré qu'une structure urbaine stratégique s'imposait mais en tant que résultante de l'évolution et de l'efficacité des projets.

pôle d'excellence. Chaque territoire s'est positionné sur une, deux ou trois thématiques à haute valeur ajoutée. »

Mais l'auteur, comme certains détracteurs de la métropole, oublie que l'article 1 de la loi Grand Paris dispose : « Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. »

Le Grand Paris structuré dans une métropole est d'intérêt national et couvre de son efficacité en premier lieu l'ensemble du territoire de la région Île-de-France et en second lieu le territoire national. Ces pôles tirent chaque territoire vers une plus grande réussite économique sans être exclusif d'autres.

Le rôle des CDT dans un cadre conventionnel est bien d'organiser le développement du territoire en question, en intégrant le problème du logement avec un objectif imposé dans la loi de 2010.

Par nature, on ne doit pas oublier des activités parallèles qui continuent et qu'il convient de faire perdurer au sein des différents territoires. Les dix grands centres ne couvrent en effet pas toute la surface du Grand Paris. Surtout, lors de l'étude des projets autour des gares, c'est bien cette réflexion qui est imposée pour les opérateurs intéressés. On doit créer de la ville, de la vie. Cette étape est fondamentale pour permettre la pérennité de la structure et par là même la réussite du Grand Paris.

Ce sont des projets partagés et sur le long terme, projets d'aménagement et non simplement projets immobiliers qui sont attendus.

De cette structure qui s'impose, on doit réfléchir à son périmètre adapté (A), à ses compétences exigées (B) et à son fondement démocratique attendu (C).

A. Exigence d'un périmètre plus adapté

Concernant le périmètre, l'importance de la couverture de la zone urbanisée comprenant l'ensemble des pôles identifié avec Saclay symbole du projet de Christian Blanc et celle

des zones aéroportuaires¹⁴ s'impose. Le choix du périmètre actuel apparaît non adéquat et répond à une logique que, pour l'heure, personne ne connaît.

Concernant la couverture de la zone, certains ont imaginé, par simplicité intellectuelle, une métropole regroupant *de facto* la région et la toute récente métropole. L'on est en droit de se demander les raisons de cette évolution proposée, alors qu'en 2008 apparaissait déjà très flagrant le manque d'efficacité de la région parisienne pour les questions urbaines et de stratégie économique. Devrait-on conserver un seul échelon à l'aune de l'urbanisation en laissant les zones rurales à des régions voisines ? Mais des raisons tant stratégiques que d'efficacité administrative empêchent cette évolution.

Dans l'hypothèse que nous décidons de retenir, à savoir l'hypothèse dans laquelle évoluent deux entités, la région et la métropole, la métropole recouvrant la zone dense avec les aéroports en son sein, immédiatement se pose la question de ses compétences.

B. Compétences de la métropole : une métropole stratégique posée sur des territoires forts

La Métropole arrive dans un horizon complexe composé de collectivités dotées d'une compétence générale discutée (1) et sous l'influence d'un principe de subsidiarité peu aisé à manier (2). La Métropole doit disposer de compétences précises stratégiques (3) en se fondant sur des territoires forts (4).

1. Compétence générale ou non des collectivités : une fausse question

Cette question, si souvent évoquée et médiatiquement ciblée, est en fait un faux débat. Le rapport de la commission Ballardur proposait la spécialisation des départements et des régions en maintenant la compétence générale des communes. La compétence des membres de cette commission impose de prendre cette solution avec sérieux. Et l'esprit cartésien se satisfait de cette solution. Certains membres ont posé toutefois un vote négatif.

En effet, la question de la compétence générale est un faux problème. Chaque année,

14 La plateforme aéroportuaire d'Orly est dans la MGP, sauf quelques pistes sur Wissous et Chilly-Mazarin ; Roissy-Charles-de-Gaulle est partiellement dans la MGP.



la compétence générale est retirée avec des exceptions imposées, puis revient. Que l'on appelle chef de file ou compétence principale, tant qu'une collectivité peut décider pour ce qui concerne sa compétence, il faut reconnaître que les frontières sont automatiquement peu étanches⁽¹⁵⁾. La réponse ne serait-elle pas contractuelle : les CDT « requalifiés » de CIN pour leur souhaiter une plus grande précision ont démontré leur efficacité ; plutôt que de simplifier ce qui ne peut pas l'être, ne faut-il pas faire confiance aux collectivités pour les matières qui se chevauchent ? Sur le territoire de la région, près de 200 services sont chargés du développement économique de la base communale à la région. Faut-il considérer cela comme un chantier ou une effervescence ?

15 Clause générale de compétences : La loi 83-8 du 7 janvier 1983 tenait à distribuer les compétences en transmettant des blocs de compétences, si possible à un seul échelon afin d'éviter les partages de compétences.

En réalité, le législateur n'a pas réussi à clarifier les choses, car nombre de domaines sont couverts par plusieurs types de collectivités.

Article L1111-4 : « La répartition des compétences entre les collectivités et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux collectivités territoriales (communes, aux départements et aux régions) de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »

La clause générale de compétences donne à chaque collectivité la possibilité d'intervenir de manière complémentaire et facultative dès l'instant où l'intérêt local est en jeu (intérêt suffisant). La limite posée par le juge est l'existence de compétences attribuées expressément et de manière exclusive à d'autres collectivités ou à l'État (CE 29 juin 2001, Cne de Mons-en-Baroeul).

Cette clause est le centre de la distinction entre la collectivité et l'établissement public (spécialisé par nature).

La notion d'intérêt local est difficile à déterminer. Il appartient souvent au juge de déterminer si l'intérêt existe.

Rapport de la commission Balladur : Fin de la clause de compétence générale. Proposition n° 11 : Conserver la compétence générale aux communes ou intercommunalités.

La loi du 16 décembre 2010 annule la compétence générale des départements et régions, à partir du 1^{er} janvier 2015.

Le Conseil constitutionnel dans une décision n° 2010-618DC du 9 décembre 2010, loi de réforme des collectivités territoriales supprimant le principe de libre administration pour les départements, a considéré que les conditions d'exercice du principe de libre administration (le département conserve le droit d'évoquer tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a pas donné compétence à une autre collectivité) n'étaient pas telles qu'elles impliquaient une atteinte au principe de la libre administration. Et dans sa décision 2015-2017DC, il fera de même en évitant cette réserve⁽¹⁶⁾.

On peut imaginer aisément avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement une nouvelle rédaction, le législateur étant tel Sisyphe, et ne pouvant jamais se hisser jusqu'à l'encadrement clair des compétences de chaque collectivité. Il nous apparaît donc simple d'imaginer des relations contractuelles entre les collectivités pour une efficacité non discutée.

Ne doit-on pas revenir à la présentation de 1982 et 1983 (bloc de compétences), à savoir sur les compétences principales et laissant le

Article L. 1111-4 : Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif « en complément des articles L. 3211-1 et 4221-1 ».

Le législateur laissait toutefois toujours la possibilité de se saisir en outre de tout autre objet d'intérêt départemental (régional) pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre de tout objet d'intérêt départemental. Le conseil constitutionnel dans sa décision n° 618DC a considéré que la faculté de se saisir de questions d'intérêt local suffisait à préserver le principe de libre administration, la compétence générale étant en fait maintenue.

16 On notera que la loi du 27 janvier 2014 est revenue sur cette suppression. La loi du 7 août 2015 reprend le principe de la loi de 2010 (suppression) « sans possibilité d'évoquer l'intérêt départemental ». La décision 2015-717DC est silencieuse sur la constitutionnalité de la fin de la clause générale.

La loi de 2015 modifie un peu le schéma : spécialisation des départements et des régions avec reconnaissance de compétences partagées en matière de culture, sport, tourisme et promotion de langues régionales et d'éducation populaire. Le lecteur demeurera attentif sur l'énumération qui se veut précise et sans discussion, mais qui ne l'est point, le sens de « populaire » laisse apparaître des interrogations opportunes voire des sourires moqueurs.

principe de subsidiarité s'appliquer. Les blocs de 1982 (lois DEFFER)⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾ étant connus et s'imposant d'eux-mêmes.

Au demeurant, la métropole, pour l'heure, n'étant pas une collectivité territoriale, dispose de compétences déterminées par la loi, comprenant en son sein des communes à compétences générales regroupées en territoires à compétences spécialisées.

2. Un Principe de subsidiarité essentiel

Ce principe a été au centre des préoccupations européennes et françaises lors de la discussion du traité de Lisbonne, alors qu'il y était inscrit comme principe fondamental.

Le principe de subsidiarité vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées. On découvre ce principe dans le traité de Maastricht. Il peut s'agir d'une action aux échelons européen, national ou local. Dans tous les cas, l'Union européenne ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les pays de l'Union européenne à leurs échelons national ou local respectifs. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité mentionne trois critères visant à confirmer ou non l'opportunité d'une intervention au niveau de l'Union européenne :

17 Avec la fin de la tutelle sur les collectivités territoriales, la région en collectivité de pleine exercice en 1982 a représenté la modification législative la plus importante. C'est la loi n° 85-792 qui fixera le mode d'élection.

La répartition des compétences : le transfert des compétences a été la deuxième étape importante de la réforme de la décentralisation. Les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 sont toutes deux relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, l'État et les régions, la deuxième complétant la première. S'ajouteront la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 – modifiant et complétant la loi du 22 juillet 1983 – et la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière sociale et sanitaire.

18 « Le législateur souhaitait transférer des blocs de compétences, si possible à un seul échelon territorial, afin qu'il n'y ait pas de compétences partagées. En réalité, il n'est pas parvenu à respecter le principe posé dans la loi du 7 janvier 1983, car il existe trop de matières dans lesquelles les collectivités ont gardé ou reçu des matières complémentaires », selon le professeur Verpeaux.

L'action a-t-elle des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés par les pays de l'Union européenne ?

Une action nationale ou l'absence d'action seraient-elles contraires aux exigences du traité ?

L'action au niveau de l'Union européenne présente-t-elle des avantages manifestes ?

La subsidiarité et la proportionnalité sont des principes corollaires du principe d'attribution. Ils déterminent dans quelle mesure l'Union européenne peut exercer les compétences qui lui sont conférées par les traités. En vertu du principe de proportionnalité, les moyens mis en œuvre par l'Union européenne pour réaliser les objectifs fixés par les traités ne peuvent aller au-delà de ce qui est nécessaire.

L'application de ce principe en matière locale permet un équilibre des intérêts en présence, à la place d'une recherche perpétuelle et vaine de précisions. L'application de ce principe au niveau local permet aux différents acteurs d'intervenir de manière ajustée, le juge pouvant toujours être saisi en cas de litige. Ce principe de subsidiarité privilégie surtout la base, le niveau supérieur n'intervenant que si nécessaire. Et l'on retrouve les mêmes exigences au niveau local.

Au demeurant et pour l'heure, en attendant une métropole de plein exercice inscrite à l'article 72 de la Constitution, celle-ci est un établissement avec une mission spécialisée. Ses compétences s'adapteront avec les principes de subsidiarité et de compétence générale des collectivités locales en son sein.

3. Des compétences métropolitaines stratégiques pour une ville monde forte

De par la loi, en 2017, la métropole se voit attribuer l'élaboration des « schémas stratégiques suivants : projet métropolitain, schéma de cohérence territoriale, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, schéma métropolitain d'aménagement numérique, plan climat énergie territorial ; les actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ; la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs de dimension internationale ou nationale ; la participation à la préparation des candidatures aux grands événements culturels, artistiques et sportifs », énonçait Pierre Mansat sur son blog.



Et c'est aujourd'hui l'un des premiers élus attentifs au Grand Paris qui a la charge de l'édiction du projet métropolitain : Jacques J. P. Martin. Ce projet métropolitain laisse certains rêveurs.

La métropole ne doit pas s'enliser dans les missions de gestion. Elle doit être stratégique. Naturellement, viennent certaines compétences : logement, grands événements, aménagement, développement économique...

Et si certains parlent « d'impensés de la métropole » et affirment trop aisément : « À l'heure actuelle, aucun débat n'a eu lieu sur les priorités en termes de développement économique productif, d'habitat ou encore de logement. [...] Aucune réflexion n'est en cours pour savoir s'il faut maintenir voire développer de l'économie productive et si oui dans quels secteurs, comment faire pour éviter la concurrence entre les territoires qui la composent et qui au final desservent l'ensemble métropolitain, quelles actions mettre en œuvre pour endiguer la crise du logement et rééquilibrer l'ouest et l'est parisien^[19]. » Chacun sait qu'il appartient aux territoires et aux communes de définir cela notamment dans le cadre des CDT ou CIN. Et ces thèmes sont à l'étude depuis 2007.

Faut-il rappeler que, lors de la création de la région en 1982, personne ne s'était interrogé sur la recomposition du territoire en *infra* à la suite de la régionalisation du territoire ? Mais aujourd'hui, la métropole arrive sur un terrain dormant.

Toutefois, il convient, à la suite de la naissance de cette structure nouvelle métropolitaine et de ce nouvel élan structurant, d'étudier les conséquences de cette spécialisation des territoires franciliens et le rôle de l'échelon métropolitain.

Si cette évolution a comme objet central l'équilibre est-ouest que personne ne peut nier, ce polycentrisme a des vertus que chacun reconnaît mais ne doit pas aller jusqu'à nier tout ce qui ne rentre pas dans cette spécialisation et qui doit continuer à vivre et se développer.

Le lancement en 2016 de l'appel à projets de la Métropole répond bien à ces exigences. Les quartiers de gare devront être des centres de villes, de vie et des liens devront se créer avec les pôles de compétitivité existant sur le territoire visé. Ces pôles urbains devront prendre pour base la population qui y vit avec l'espoir

des prochains arrivants qui voudront vivre dans de bonnes conditions en mobilité, en services publics et autres services. Le président de la Métropole porteur de cette procédure novatrice a toujours insisté sur ces exigences.

La métropole s'attelle en parallèle à la rédaction de la définition de l'intérêt métropolitain, même s'il apparaît clairement aux yeux de tout observateur que cet intérêt existe déjà, étant en fait à la base même de sa création. Il appartient à la Métropole non pas de créer mais de reconnaître ce qui par nature est métropolitain.

4. Un fondement essentiel : les territoires

Certains observateurs peu attentifs présentent la Métropole comme un outil de centralisation rampante.

Cette question est intéressante voire centrale. On parle de regroupement de communes, de création de grandes régions, laissant penser que le processus de centralisation est de nouveau parmi nous. En fait, ces regroupements tendent et doivent tendre à contrebalancer le pouvoir central, en laissant le local gérer les questions de proximité.

Bien naturellement, le projet n'a pas été envisagé avec tous les détails du développement. Il convient dès à présent d'imaginer ce développement dans le cadre des projets de gares et de hubs. Des quartiers de ville et de vie sont imaginés pour éviter ces structures technologiques sans vie.

Ces territoires, reconnus juridiquement, existaient déjà en pratique ou étaient en train de se créer, notamment autour des CDT.

À la base, des projets structurants^[20] : la vision de Christian Blanc s'impose. Ces secteurs

20 Thomas Perrin écrit à propos de Lille : le point de départ est le tunnel sous la manche. « Lille apparaît aujourd'hui comme une des métropoles majeures. Se présente comme un cas où européanisation et métropolisation se conjuguent. Point de jonction entre Paris, Londres et Bruxelles. » La région est devenue une plateforme européenne de transfert et d'échange, non seulement pour les voyageurs internationaux mais aussi pour les marchandises et les biens de consommation, un point de jonction vers et à partir de l'Europe de l'Ouest. L'expertise régionale dans les transports et la logistique fait figure de référence au moins à l'échelle européenne et pourrait encore se développer avec notamment la plateforme multimodale Delta 3 à Dourges (pôle d'excellence Eurologistic).

19 Antoine Valbon, *op. cit.*, p. 60.

tireront les territoires vers un développement important.

Le taux de création des entreprises appelle l'attention : la banlieue parisienne est aujourd'hui le territoire le plus dynamique du pays. Cinq des six départements les plus dynamiques sont franciliens. La Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne sont les gagnants. Ainsi, des centralités vont se construire autour de ces mines agrémentées du développement productif attendu par les détracteurs ou les sceptiques de la métropole.

Frederic Gilli écrit :

« Alors que le métro du Grand Paris Express promet de rapprocher physiquement tous les territoires de la proche couronne, les potentiels de développement espérés par cet investissement ne seront véritablement au rendez-vous que s'ils s'accompagnent, dès aujourd'hui, d'un travail de fond, d'écoute et d'accompagnement du tissu productif francilien au plus proche du terrain. Il ne suffit pas, pour relever ce défi, de mieux identifier les filières stratégiques régionales et les quelques grands champions nationaux susceptibles de les dynamiser. Dans les dernières années, le système économique francilien s'est transformé en profondeur : la géographie des zones les plus dynamiques a évolué pour s'ouvrir très largement à la banlieue. Les PME-PMI, qui étaient marginales dans le système productif, deviennent l'un des éléments clés de l'attractivité régionale et les territoires sont appelés à jouer un rôle clé dans le développement régional. »

Ces grands pôles seront les territoires de demain. Si certains n'ont pas été dessinés selon la volonté des élus, et si l'on peut souhaiter des rectifications périmétriques, ils sont en concordance plus au moins avec le bassin d'activité.

Après les pays de Charles Pasqua, et d'autres regroupements pour l'aménagement, ce sont les territoires qui aujourd'hui vont permettre à la métropole et donc à la région Île-de-France d'être innovante.

La désindustrialisation et la mutation de notre appareil productif depuis trente ans, les récessions décennales suivies de périodes de croissance de plus en plus anodines, la crise des subprimes et la crise des finances publiques depuis 2011 ont frappé la France brutalement. Entre 2007 et 2014, la France a perdu 450 000 emplois salariés privés. Sur 96 départements, 17 seulement en gagnent 213 000. La Seine-

Saint-Denis, le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine sont les plus efficaces.

Quelques chiffres que l'on trouve partout : trois des cinq grands secteurs ayant la plus forte création nette entre 2007 et 2014 en nombre d'emplois salariés privés sont métropolitains, au sens où il s'agit de secteurs de services supérieurs à haute valeur ajoutée (conseil en gestion, informatique/numérique et études techniques/ingénierie). Pour le reste, ce sont les deux domaines de l'action sociale (en première position) et de la restauration (en quatrième) qui ont les plus fortes contributions à l'emploi.

Ces activités dites métropolitaines ont enregistré entre 2007 et 2014 une création nette de 173 500 emplois salariés privés.

Dans ce « nouveau » et éternel Grand Paris, les territoires prennent la place des intercommunalités actuelles, avec un pouvoir important d'intégration locale. Ils seront chargés d'élaborer les plans en matière d'urbanisme, d'aménagement et de politique de la ville. Le développement territorial sera la fondation de cette nouvelle métropole.

Mais pour l'heure, le législateur obnubilé par la complexité a décidé une métropole en tant qu'intercommunalité de communes avec des liens évolutifs avec les territoires, des liens surtout à inventer. Des choix s'imposent, le puzzle étant impossible à terminer, le flux financier pour l'heure étant imparfait. Les territoires ont en effet une situation financière évolutive et devant être de plus intégrée⁽²¹⁾ à la Métropole. Les territoires devraient être des intercommunalités de plein droit à fiscalité propre pour s'imposer aux communes. La Métropole devrait s'imposer à la tête de ces territoires. Ces deux exigences ne sont pas antinomiques.

L'édifice de la Métropole doit se fonder sur une base solide : les territoires composants de l'intérêt métropolitain.

III. Avec la région comme écrin

La région Île-de-France est une région forte avec un avenir synonyme d'expansion.

21 Sans pouvoir fiscal tout en contribuant au fonds national de péréquation, ils perdront l'affectation de la cotisation foncière des entreprises (CFE) en 2020.



C'est une région en devenir : la région ne peut être simplement ce que n'est pas la métropole. Elle ne peut être « le donuts » rural qu'on délaisse. Elle doit être une collectivité ouverte et à la tête d'un projet d'envergure.

Si l'on se reporte au rapport Balladur, cette région a un rôle important. Cette collectivité doit innover et proposer pour l'avenir un projet que la loi peut lui donner. Son élargissement doit être étudié. Pour éviter que la région ne soit ce que n'est pas la métropole, elle devrait prendre en charge son avenir en étudiant notamment l'un des projets phare du Grand Paris : le projet de la Seine.

Ces dernières années, la région parisienne a connu la plus forte croissance de toutes les grandes métropoles européennes. Si l'on considère la valeur ajoutée produite par région, entre 2000 et 2011, l'Île-de-France affiche un gain de 180 milliards d'euros passant de 365 à 544.

« C'est presque le gain cumulé de la Ruhr (101) et de la Lombardie (80), [...] les deux régions métropoles qui progressent le plus après elle. La seule métropole à tenir un temps la comparaison avec la croissance francilienne, à la fois en rythme et en valeur absolue, a été le Grand Londres. Entre 2000 et 2007, avant que la crise n'abîme de manière durable le niveau de la valeur ajoutée londonienne.

« Sur la même période, l'Île-de-France est aussi, de toutes ces métropoles, celle où l'emploi croît le plus lentement : 0,4 % par an quand la moyenne des métropoles européennes est de 1 %. Les emplois franciliens apparaissent ainsi 15 % plus productifs qu'à Londres et 30 à 40 % plus productifs que dans n'importe quelle autre métropole européenne. Le revers de la médaille est que l'emploi stagne durablement en Île-de-France. Cumulé pendant onze ans, le déficit de croissance de l'emploi par rapport à l'évolution constatée dans les autres grandes métropoles européennes se traduit par un manque à gagner de 400 000 postes pour la région parisienne ! »^[22]

L'emploi ne va pas obligatoirement avec l'augmentation de la richesse. La région doit porter sa réflexion sur ses failles en utilisant sa complémentarité avec la métropole. Elle doit

s'ouvrir vers l'extérieur et chercher son avenir non dans la métropole mais dans le prolongement de celle-ci.

Les plus aventureux imaginent une nouvelle collectivité territoriale pour ce Grand Paris qui démontre chaque jour son efficacité avec un maire élu au suffrage universel direct, à l'aune d'une Europe fédérale avec un président à sa tête. Chacun doit avoir conscience que les changements clivants sont bloquants, même si certains sont souhaitables. S'inspirant des exemples étrangers ou européens, une structuration s'impose étant le résultat tant d'une volonté politique claire que d'une histoire française particulière en oubliant tous les marchandages politiques et reprenant le principe de la décentralisation : autonomie pour efficacité.

Alors que les tunneliers commencent à creuser le sol parisien, alors que le Grand Paris commence à fêter Paris 2024, la métropole est la seule entité publique à pouvoir appuyer, assister les projets qui sont en cours de construction sur tous les points rouges de la carte du RGP. L'avenir de Paris, de la région Île-de-France et de la France en dépend. Il appartient au politique de reprendre la main sur le technique^[23].

22 Frédéric Gilli, « l'absence d'approche territoriale et le déficit de développement économique en Île-de-France » in *Métropoles en chantiers*, p. 103.

23 Le professeur Bertrand Faure écrit : « La loi NOTRE entendait porter un peu plus à son terme la logique d'une décentralisation nouvelle qui abandonne les rapports de juxtaposition entre les niveaux de collectivités avec concurrence de leurs compétences. Mais la réalité juridique ne présentera jamais des modèles absolument purs. Tout au plus s'agit-il d'un appel dans cette direction contrarié par les empêchements constitutionnels et l'incapacité politique à mener des réformes claires et décidées » (AJDA, n° 34-2015).