

Grand Paris : quelle recomposition institutionnelle ?

Vers un réalignement stratégique

Nicolas PORTIER

Avril 2026

Ce rapport a été rédigé à la demande de l'Alliance des Territoires du Grand Paris par Nicolas Portier, consultant indépendant (société STRATEE), professeur affilié à l'école urbaine de Sciences Po et président du Cercle pour l'aménagement du territoire (CPAT). Ancien délégué général d'Intercommunalités de France (2004-2022), l'auteur a pris une part active aux réflexions et aux différentes étapes qui ont conduit à l'actuelle structuration institutionnelle du Grand Paris et des Etablissements publics territoriaux (EPT). Toute liberté lui a été donnée pour expliciter la généalogie d'une organisation institutionnelle atypique, en décrire les avancées et les faiblesses. Il lui a été demandé d'exprimer son point de vue sur les scénarios de réforme en discussion et les modalités de mise en œuvre du schéma qui serait selon lui à privilégier. Le présent rapport n'engage que son auteur.

Table des matières

1 – Généalogie du Grand Paris et des EPT : vingt ans de débats	5
1.1. Les prémices d'un vaste remaniement territorial :	5
1.2. Les temps d'arbitrage : histoire et raisons des grands revirements	7
2 – Bilan et perspectives	12
2.1. Progrès et fragilités de la nouvelle organisation.....	12
2.2. Quel choix entre les scénarios de transformation ?	19
3. Scénario « polycentrique » : les ajustements législatifs à prévoir	24
3.1. De l'EPT à la communauté d'agglomération	24
3.2. Le retour de la MGP au projet multipolaire d'origine	27
Conclusion	32
Annexes.....	34
Annexe n°1 : Les principaux arguments avancés lors de la relance du débat sur le « Grand Paris » dans les années 2000.....	34
Annexe n°2 : Les étapes de la construction du Grand Paris.....	36
Annexe n°3 : Le schéma des différents scénarios de transformation présenté par le rapport du Sénat, Dallier-Rambaud (2021)	38
Annexe n°4 : Les relocalisations d'emplois près des pôles gares du Grand Paris express (Insee)	39
Bibliographie sommaire	40

Introduction

Annoncé le 7 février 2026 par le Premier ministre, le projet de réformer l'organisation du Grand Paris s'inscrit dans un débat plus général sur la décentralisation ouvert à la fin d'un cycle politique. Sans l'élan porteur d'un début de quinquennat ni majorité stable et cohérente à l'Assemblée nationale, une reconfiguration radicale peut sembler très improbable. La fenêtre d'opportunité des années 2017-2018, puis celle de 2020-2021 (avec la proposition de loi des députés franciliens du groupe LREM), n'ont pas été réellement saisies. La très forte majorité sur laquelle s'appuyait le gouvernement à cette période et le caractère alors embryonnaire de la nouvelle organisation territoriale métropolitaine (MGP et EPT) ouvraient un éventail de possibilités sans doute plus ouvert qu'aujourd'hui. Le renouvellement récent des assemblées locales complexifie en outre les schémas de transformation susceptibles d'interrompre des mandats fraîchement reçus des citoyens.

La relance actuelle du débat a néanmoins l'intérêt d'offrir une opportunité pour dresser un bilan de la décennie écoulée depuis l'entrée en vigueur des lois Maptam-NOTRe. Il est l'occasion de remettre en perspective les évolutions institutionnelles imaginables en tenant compte des particularités franciliennes d'une part, du gradualisme nécessaire à toute transformation institutionnelle réussie en second lieu. La réflexion doit être conduite en tenant compte des défis à relever en termes de politiques publiques aux horizons 2035-2040 voire 2050.

Force est de constater que les incohérences laissées par le compromis de 2015, combinées avec les non-choix ultérieurs, ont conduit à une organisation du Grand Paris peu lisible du grand public, saturée de structures tout en laissant les questions qui en avaient justifié la création dépourvues de réponses. Cette organisation est surtout marquée par des tensions croissantes et des jeux non-coopératifs entre des niveaux d'autorités pourtant très interdépendants. Certes, la décennie écoulée a permis des effets d'apprentissage et une structuration progressive des intercommunalités atypiques que sont la Métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux (EPT), et d'en mesurer les apports et limites respectifs, mais elle a surtout mis en exergue les incohérences du modèle 2015 et la non-soutenabilité des choix passés.

Comme nous l'évoquerons plus loin, les articles de la loi NOTRe, corrigeant à quelques mois d'intervalle ceux de la loi Maptam, ont été des arbitrages de compromis et de sortie de crise. Ils ont correspondu à un choix d'attente et à un bricolage institutionnel qui n'avaient pas vocation à perdurer. Certaines dispositions juridiques et financières alors retenues sont des incongruités au regard du droit des collectivités et en heurtent même certains principes élémentaires. Mais le problème principal soulevé est moins celui de leur hétérodoxie que leur caractère dysfonctionnel et la rivalité, de nature mimétique, qu'elles entretiennent aujourd'hui entre des institutions territoriales dont il est prioritaire d'assurer l'alignement stratégique. Le réalisme ne doit pas devenir un immobilisme tant il est clair que le schéma organisationnel en vigueur tend peu à peu à paralyser l'ensemble du système lui-même.

Plusieurs rapports ont conclu à la nécessité de réduire le nombre de strates institutionnelles mais diffèrent dans leurs choix des couches à effacer. Le rapport d'Éric Woerth, ancien ministre et député de l'Oise (jusqu'en mars 2026), a suggéré une disparition sèche de la MGP et de toute institution spécifique à l'échelle du Grand Paris. Le président reconduit de la MGP plaide de son côté pour la transformation des EPT en simples échelons déconcentrés de la métropole, à savoir un retour à la version votée de la loi Maptam. D'autres contributions préconisent, dans l'esprit du rapport du comité Balladur de 2009, une fusion des départements avec la métropole, pour la transformer en collectivité à statut particulier. L'idée de faire jouer à la région le rôle d'une métropole est également avancée de manière chronique. Nous évoquerons ces hypothèses de rationalisation en soulignant les difficultés politiques et techniques qui les rendent peu plausibles, selon nous, à brève échéance. Elles peuvent éclairer néanmoins les débats des grands rendez-vous nationaux de 2027 et les réflexions prospectives à plus long terme.

Sans attendre un tel schéma de rationalisation qui imposerait un consensus parlementaire aujourd'hui introuvable, il nous semble qu'une réforme simple, de bon sens, consisterait à mettre l'organisation du Grand Paris à l'endroit. Cette option nous paraît relativement aisée à déployer et laisserait l'avenir ouvert, notamment pour tenir compte d'éventuelles transformations plus générales de l'organisation territoriale nationale. Elle aurait pour principal avantage de recréer un cadre institutionnel coopératif entre les acteurs du Grand Paris en un moment marqué par de très nombreux défis collectifs à relever en matière de logement, de développement économique, de cohésion sociale et territoriale, de planification écologique et de gestion des risques.

A travers cette note, nous proposons ainsi :

- une généalogie des différentes étapes qui ont conduit à l'organisation actuelle du Grand Paris et aux motivations ayant prévalu lors des arbitrages politiques et revirements de choix (partie 1) ;
- un bilan de dix années de fonctionnement de la nouvelle organisation territoriale, avec ses acquis et ses points de tension, complété par une analyse comparée des différents scénarios de transformation en débat (partie 2) ;
- une explicitation des modalités par lesquelles pourrait être revisitée l'organisation métropolitaine à partir du scénario à privilégier (partie 3).

1 – Généalogie du Grand Paris et des EPT : vingt ans de débats

Les réflexions portant sur l'organisation institutionnelle de l'agglomération parisienne s'inscrivent naturellement dans un temps long, scandé par des cycles d'inégale intensité ⁽¹⁾. Elles ont néanmoins repris une très forte vigueur au mitan des années 2000. La mise en place d'une politique de coopération de la ville de Paris avec ses communes limitrophes (qui conduira à la première conférence métropolitaine en 2006), les critiques adressées aux faiblesses de l'intercommunalité dans les départements de première couronne ⁽²⁾, les enjeux de cohésion territoriale et urbaine soulevés lors des émeutes des grands quartiers d'habitat social (2005) ont alors servi d'arrière-décor aux débats émergents sur les questions de gouvernance et de solidarité. Pour autant, personne n'osait encore énoncer les termes de « Grand Paris » en cette phase propédeutique, préférant des formules euphémisées telles que le « cœur urbain dense » de la région Ile-de-France. La démarche d'ouverture engagée par le maire de Paris et la mission confiée à son adjoint Pierre Mansat se montrait en cette période très prudente, non suspecte d'arrière-pensées hégémoniques. La région tenait pour sa part à incarner l'échelle des solidarités centre-périphérie ⁽³⁾.

1.1. Les prémices d'un vaste remaniement territorial

Engagés à bas bruit et dans des cercles restreints, les débats institutionnels changent de nature en 2007 à partir du discours de Roissy de Nicolas Sarkozy, quelques semaines après son élection à la présidence de la République. La rupture principale est justement cette affirmation nouvelle de la notion de « Grand Paris » dans le débat public ; expression qui revêt alors une triple dimension :

- un grand projet d'infrastructure de transport (qui challenge la responsabilité directe de la région, au moment même où entre en vigueur la décentralisation du STIF, futur Ile-de-France mobilités) ;
- un concours d'architecture et d'urbanisme pour repenser la ville-monde ;
- un débat sur les institutions adaptées au « fait métropolitain ».

Oser l'expression « Grand Paris » est alors audacieux mais répond à une concurrence accrue des métropoles mondiales qui s'affichent toutes en termes de « *Greater cities* » dans une période qui lie entre elles globalisation et métropolisation. Le tournant des années 2000 est marqué par un vaste redéploiement des chaînes de valeur, des sièges sociaux, des campus de recherche et des centres nerveux financiers de l'économie mondiale. En Europe, le Royaume-Uni a pris de l'avance en redonnant vie à une autorité territoriale du Grand Londres, emblématiquement incarnée par un maire élu au suffrage universel, qui œuvre à sa promotion efficace dans les salons et congrès internationaux pour capter des investissements mobiles et dynamiser les marchés immobiliers tertiaires. En France, des capitales régionales commencent à assumer leur rôle de locomotives et à se donner une dimension européenne. Le « Grand Lyon » apparaît au cours des années 1990 pour porter sa politique d'attractivité internationale. Le Grand Toulouse surgit en 2001. D'autres villes (Nantes, Rennes...) étendent leur magistère en se portant à la tête d'une intercommunalité renforcée et élargie grâce à la loi Chevènement de 1999. La terminologie des « métropoles », un peu laissée dans l'oubli depuis la période des « *métropoles d'équilibre* » des années gaulliennes, fait son grand retour, porté par des appels à coopération lancés par les administrations centrales. Paris ne peut pas demeurer en reste. C'est la

¹ Il convient de rappeler l'initiative prise par Georges Sarre, député de Paris, en vue de créer un Haut conseil de l'agglomération parisienne dans le cadre d'une proposition de loi déposée en janvier 1999 mais restée sans suite lors de la loi Chevènement sur l'intercommunalité. Ce Haut conseil était un projet de collectivité très intégrée proche de ce que proposera dix ans plus tard le rapport du comité Balladur.

² Rapport public de la Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France*, 2005, 387 p. Patrick Beaudouin et Philippe Pémézec, *Le livre noir de l'intercommunalité : Les incohérences de la loi Chevènement*, Rapport parlementaire proposant des réformes pour améliorer le phénomène intercommunal. 2005.

³ Le programme de Jean-Paul Huchon en 2004, lors d'un scrutin régional qui voit 20 régions sur 22 emportées par des majorités plurielles de gauche (PS-verts-communistes), est très fortement axé sur des enjeux métropolitains. Parmi les 133 engagements de la liste conduite par Jean-Paul Huchon, les 17 premiers sont consacrés au logement (bien que ce thème ne soit pas de compétence régionale) et les 21 suivants aux transports.

conviction du chef de l'Etat mais surtout de ses proches conseillers qui renouent avec l'ambition modernisatrice des premiers jours de la Vème République ⁽⁴⁾. Une période qu'ils regardent comme un « âge d'or » marqué par la création de la DATAR, du district de la région parisienne confié à Paul Delouvrier, des villes nouvelles (Evry, Cergy, Saint-Quentin, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart), du RER et du boulevard périphérique, du premier schéma directeur (SDAURP), du déplacement des halles à Rungis, de la création des grands quartiers d'affaires (la Défense, Beaugrenelle...). Le temps des grandes ambitions semble soudain revenu.

Plusieurs enjeux territoriaux structurants contribuent à cette mise sur agenda :

- un contexte d'interrogation générale sur le modèle économique francilien et ses risques de décrochage par rapport aux grandes capitales mondiales ;
- des dysfonctionnements croissants constatés dans les offres de transport et les déplacements quotidiens longs ;
- une crise de la construction de logements dans une phase de remontée des prix et de contraction du parc locatif par retrait des acteurs institutionnels (« ventes à la découpe ») ;
- la mise en révision du schéma directeur de la région Ile-de-France, pilotée pour la première fois par la région.

Le rappel préliminaire de ces enjeux est important car ils seront les arguments de justification des réformes institutionnelles et de l'impératif de penser en termes de « Grand Paris ». Nous proposons de les résumer dans une annexe à ce document (cf. annexe n°1).

La structuration des débats

Bien qu'assez généraliste dans ses énoncés, le discours de Roissy provoque en 2007 un ébranlement significatif du système institutionnel francilien. Il vitupère la « *faible consistance* » de l'intercommunalité de première couronne et avance l'idée d'une communauté urbaine pour considérer que Paris ne peut pas demeurer durablement dans son splendide isolement. Quelques mois après ce discours fondateur, le congrès des intercommunalités de France (AdCF), réuni à Paris, va soumettre au débat différents scénarios d'organisation de l'agglomération parisienne à travers trois options :

- la création d'une **intercommunalité de droit commun**, sous forme d'une communauté urbaine réunissant la ville de Paris et plusieurs dizaines de communes environnantes (scénario dit « Hausmann II ») ;
- une **organisation polycentrique** avec des grandes communautés d'agglomération de 300 000 à 500 000 habitants (inspirées du « prototype » de Plaine commune) maillant la zone dense et réunies avec la ville de Paris au sein d'un établissement public à statut particulier, doté de règles inspirées des syndicats mixtes (scénario dit de la « marguerite ») ;
- une **collectivité métropolitaine à statut particulier** issue de la fusion des différents départements de première couronne (92, 93, 94) avec Paris. Ce sera le scénario dit « Métropolis ».

Ce jeu de scénarios sera ensuite discuté, amendé ou complété dans différentes instances. Alors que les assemblées parlementaires se montrent très prudentes sur le sujet, le sénateur de Seine-Saint-Denis Philippe Dallier sera le seul à se prononcer pour un schéma d'organisation précis dans un rapport réalisé au sein de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat et publié en avril 2008. Ce document explore les différents scénarios en discussion et opte délibérément pour celui de la collectivité à statut particulier.

De l'autre côté, les tenants du scénario « marguerite », défendu avec ardeur par Patrick Braouezec, président de Plaine Commune, vont peu à peu être rejoints par d'autres élus impliqués dans les intercommunalités naissantes. Tenants de la métropole « polycentrique » et partisans de la métropole

⁴ Sous une forme littéraire, ce moment est bien décrit par le roman de l'écrivain Aurélien Bellanger, *Le Grand Paris*, Gallimard, 2017.

« intégrée » vont ainsi échanger durant de nombreux mois dans les diverses réunions de la Conférence métropolitaine qui évoluera sous la forme du syndicat mixte Paris métropole à partir de 2009. Beaucoup d'acteurs resteront au demeurant sur leur réserve, étant plus explicites dans leurs refus que dans leurs désirs. La plupart des élus formeront en réalité une vaste majorité silencieuse, tacitement convaincue de la nécessité d'attendre les arbitrages étatiques.

Redoutant la constitution d'une métropole puissante, directement concurrente en termes de leadership, la région Ile-de-France proposera également son propre schéma de transformation en suggérant d'exercer elle-même les fonctions d'une métropole et incarner le Grand Paris. Le rapport remis au printemps 2008 à l'assemblée régionale par son vice-président Jean-Paul Planchou développe cette hypothèse de travail, conciliable avec un scénario d'organisation polycentrique voire avec une communauté urbaine de dimension réduite, mais incompatible avec une métropole très intégrée et de grand format.

L'effet repoussoir du rapport Balladur

Peu ou prou, le scénario de la métropole intégrée (« Metropolis ») promu par le sénateur Dallier est celui que recommandera, à la satisfaction de ce dernier ⁽⁵⁾, le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales publié en mars 2009, sans obtenir sur ce sujet le soutien unanime des membres de la commission. Consistant factuellement à faire revivre l'ancien département de la Seine, subdivisé en 1964 lors de la création de la région Ile-de-France, cette recommandation a eu pour effet de solidariser contre elle de très nombreux acteurs du territoire et de stimuler les contre-projets. La période voit l'intercommunalité préfiguratrice de Plaine Commune rejointe par deux autres communautés d'agglomération « structurantes » (Grand Paris Seine Ouest dans les Hauts-de-Seine et Est Ensemble en Seine-Saint-Denis) qui crédibilisent le schéma polycentrique de la marguerite et rapprochent des élus de départements et partis politiques différents. L'option de la « métropole intégrée » subit le rejet prévisible des trois départements de petite couronne et de la région Ile-de-France. Elle inquiète également les maires, qui se verraient évincés de sa future gouvernance et dépossédés d'une part conséquente de leurs pouvoirs.

La période 2009-2012 est ainsi marquée par un blocage institutionnel temporaire, avec un refus quasi-unanime de la collectivité métropolitaine mais une absence de consensus sur les contre-scénarios. Le maire de Paris reste lui-même prudent sur la forme institutionnelle à donner à ce « Grand Paris » qu'il souhaite néanmoins voir advenir. Le gouvernement doit renoncer à tout passage en force sur un dossier manifestement peu mûr et choisit d'autres combats prioritaires dans sa réforme des collectivités. Le chantier du Grand Paris Express et le concours d'architectes permettront de donner du temps au temps, tout en laissant un impensé problématique dans les réformes législatives du gouvernement Fillon.

1.2. Les temps d'arbitrage : histoire et raisons des grands revirements

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 programme l'achèvement de la carte intercommunale partout en France mais prévoit une dérogation du cœur de la région Ile-de-France (Paris et départements de première couronne). Elle introduit deux innovations :

- un nouveau statut d'intercommunalité à fiscalité propre à travers la « **Métropole** ». Ce statut est alors ouvert aux plus grandes agglomérations mais repose sur le volontariat. Il diffère *in fine* très peu des communautés urbaines et s'éloigne des préconisations du rapport Balladur ;
- la naissance du concept de « **pôle métropolitain** » qui a vocation à favoriser la coopération « interterritoriale » entre intercommunalités différentes dans des espaces urbanisés. Ces pôles

⁵ Il est à noter que le rapport du comité Balladur préconise la fusion des départements et la suppression des intercommunalités mais sans unifier la fiscalité économique des communes. En cohérence avec ses propositions visant à créer des « conseillers territoriaux » siégeant à la fois dans les départements et régions partout en France, il préconise que les premiers de listes élus au sein du Grand Paris soient également élus régionaux, articulant ainsi métropole et région.

reposent sur le volontariat, ne disposent d'aucune fiscalité propre, et peuvent être discontinus. Leur fonctionnement repose sur les règles des syndicats mixtes.

Seule l'agglomération de Nice adoptera le nouveau statut de Métropole dans les mois suivants la publication de la loi RCT de 2010. En revanche, plus d'une dizaine de pôles métropolitains verront le jour. Ces embryons d'organisation et les débats provoqués partout en France exerceront un effet d'émulation sur les acteurs franciliens, persuadés de ne pouvoir rester à l'écart du mouvement général.

Ne pas consacrer et organiser le « fait métropolitain » du Grand Paris, d'une manière ou d'une autre, devenait une voie impossible. Les années 2011 et 2012 seront de fait assez fertiles en réflexions de toute nature sur le « *Grand Paris des projets* » comme sur les questions institutionnelles. Le syndicat Paris métropole connaît à cette période une activité très intense qui fait progresser la conscience « grand parisienne » et l'idée d'une communauté de destin, sans parvenir pour autant à forger une coalition majoritaire autour d'un scénario-cible. Issu de plusieurs séminaires d'échanges entre élus, avec l'appui de nombreux organismes experts (IAU ⁽⁶⁾, APUR ⁽⁷⁾...), le Livre vert présenté fin 2012 ne pourra énoncer que des principes généraux et des hypothèses de travail, là où les autorités nationales se montraient en attente d'une proposition collective structurée des élus du Grand Paris.

L'incapacité à dégager une ligne commune en vue de l'élection présidentielle de 2012, puis du lancement d'un nouveau chantier de réformes institutionnelles (« *l'acte III de la décentralisation* »), est la carence qui va conduire le gouvernement de Jean-Marc Ayrault à arbitrer dans le cadre de la préparation du projet de loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Le projet va intégrer à la fois un nouveau statut de métropole de droit commun pour les principales agglomérations françaises (en actant notamment la création directe par la loi de plusieurs d'entre elles), tout en traitant distinctement les cas de Lyon, Marseille et Paris. Derrière une sémantique commune (la « métropole ») commencent à fleurir des statuts multiples et des réalités institutionnelles à géométrie variable. L'enjeu de créer des métropoles semble alors plus important et urgent que de préciser leur vocation et leur modèle institutionnel. Créées directement par la loi, les métropoles de droit commun ressemblent trait pour trait, à l'analyse, aux communautés urbaines, sans modification majeure de leurs statuts.

Le modèle spécifique retenu pour l'agglomération lyonnaise est en revanche plus « révolutionnaire » en créant un statut sur mesure de collectivité à statut particulier, par fusion du département et de la communauté urbaine du Grand Lyon dans le ressort territorial de cette dernière. Ce schéma s'inscrit en partie dans l'esprit des recommandations du rapport Balladur, mais en diffère sur des points essentiels, notamment en maintenant les communes dans leur statut historique (compétences, élections, ressources) là où le comité Balladur envisageait de les transformer en conseils locaux déconcentrés, à très faible autonomie politique et budgétaire.

L'option retenue pour la métropole marseillaise sera d'une autre nature et doit être mentionnée car elle va ultérieurement servir d'inspiration à Paris. Elle consistera à fusionner d'autorité les différentes intercommunalités à fiscalité propre de l'aire urbaine Aix-Marseille au sein d'une nouvelle institution intercommunale très intégrée ; un projet accompagné d'une transformation des anciennes structures en « conseils de territoires », sans personnalité morale, mais dotés de certaines prérogatives juridiques. Ces territoires s'apparentaient à des « arrondissements » de la métropole. La spécificité du modèle Aix-Marseille est d'avoir organisé la fusion par la loi, sans recours aux règles classiques de délibération des collectivités.

Pour la métropole du Grand Paris, le choix initial du gouvernement Ayrault sera tout autre. Il se matérialisera par le projet de création d'un établissement public à statut particulier, proche d'un syndicat mixte, à faible intégration institutionnelle et sans fiscalité propre. Le succès des premiers « pôles

⁶ Institut d'aménagement et d'urbanisme (devenu aujourd'hui Institut Paris Région).

⁷ Atelier parisien d'urbanisme.

métropolitains » contribue alors à influencer ce choix, dans un contexte territorial francilien marqué par une intercommunalité jeune, inachevée, peu intégrée.

Le schéma initial du projet de loi Maptam

L'article 12 du projet de loi Maptam déposé en 2013 au Sénat s'inspirait très largement du scénario dit « marguerite » en prévoyant :

- la création d'intercommunalités à fiscalité propre couvrant l'ensemble de la région (hors Paris),
- le regroupement de la ville de Paris et des intercommunalités de l'ensemble de l'unité urbaine dans un établissement public à statut spécial (la métropole)
- un conseil métropolitain composé du maire de Paris, des présidents d'intercommunalités (avec un siège supplémentaire par tranche de 300 000 habitants pour les collectivités concernées),
- une assemblée des maires,
- une conférence métropolitaine avec la région et les conseils départementaux sur les sujets d'intervention commune,
- la réalisation d'un projet métropolitain et de documents rattachés (plan climat, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, plan d'urgence sociale...),
- un conseil de développement composé des partenaires économiques, sociaux et culturels,
- un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats œuvrant dans son ressort sur les questions d'environnement et d'énergie,
- des ressources confiées par ses membres et complétées par une dotation de fonctionnement,
- un fonds d'investissement métropolitain...

Cette première version de la loi créait de plein droit la métropole mais laissait à ses membres d'importantes marges d'adaptation dans la définition des sujets d'intérêt métropolitain, la fixation de ses ressources (en fonction des projets mis en œuvre), ses options stratégiques. Elle avait également pour intérêt d'étendre la métropole à l'ensemble de l'unité urbaine (à savoir l'espace marqué par une urbanisation sans discontinuité) et d'élargir ainsi le périmètre des coopérations « horizontales ». Elle prévoyait surtout des mécanismes de coopération inter-niveaux, dans une logique de syndicat mixte dit « ouvert ». Région et conseils départementaux étaient de facto parties prenantes du fait métropolitain et de sa gouvernance.

Un abandon regrettable ?

Nous évoquons et détaillons cette version initiale du projet de loi car nous pensons que son adoption en l'état, sous réserve de quelques améliorations, aurait fait gagner beaucoup de temps et d'énergie. Nous y reviendrons plus loin pour évoquer les scénarios d'évolutions actuellement en débat puis détailler l'option qui nous semble la plus opportune et réaliste à court terme.

L'histoire de l'article 12 du projet de loi Maptam est relativement méconnue ou oubliée mais elle constitue, à notre connaissance, l'un des revirements les plus importants intervenus au cours d'un même débat parlementaire sur un texte d'organisation territoriale. Examiné en priorité par le Sénat comme tout projet de loi portant à titre principal sur l'organisation des collectivités, le projet de loi Maptam va voir son article 12 supprimé dans son intégralité par la Haute assemblée lors de sa séance publique du 3 octobre 2013. Portés par des groupes politiques divers, les amendements de suppression étaient alors justifiés par des exposés des motifs qui, avec le recul, s'avéraient radicalement antagonistes, les uns plaçant pour une institution beaucoup plus intégrée (amendement Dallier), d'autres récusant toute coopération intercommunale imposée, le dernier groupe plaçant pour le scénario de métropole-région. La conjonction des forces en faveur de ce vote de suppression va paradoxalement empêcher la poursuite du débat au sein de la Haute assemblée, faute d'article 12. Le Sénat s'est retrouvé dans l'obligation de

transmettre un projet de loi amputé de toute disposition relative au Grand Paris, sans pouvoir écrire sa propre copie.

Ce vote du Sénat et les propos tenus en séance vont avoir pour effet de radicaliser les positions du gouvernement et de le faire dévier de son choix d'origine. Alors qu'il considérait avoir fait preuve d'un esprit de compromis et d'écoute des élus franciliens, la suppression de l'article a été ressentie comme vexatoire et peu responsable. L'épisode va de fait conduire à un changement radical de position gouvernementale et à un projet institutionnel totalement remanié en vue de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

Avec l'accord tacite des cabinets ministériels et l'appui technique de la DGCL, un amendement porté par les députés franciliens de la majorité nationale va introduire un nouvel article 12 totalement revisité, très largement inspiré des dispositions prévues pour la métropole d'Aix-Marseille. Non sans rancune, la ministre des collectivités expliquera que c'est « *sur les pages blanches que l'on écrit les plus belles histoires* ». Présenté comme un « *passage en force* », et même comme un « *putsch parlementaire* » par certains ⁽⁸⁾, le nouvel article programme la création d'une métropole sous forme d'une intercommunalité unique à fiscalité propre, fortement intégrée, absorbant les communautés préexistantes (compétences, ressources). A l'instar de la métropole Aix-Marseille et compte tenu de son très vaste ressort territorial, il était de même prévu la création de « conseils de territoires » au sein du Grand Paris. C'est sur ce fondement que s'effectuera la suite du débat parlementaire et l'adoption du texte final publié en janvier 2014 après examen du Conseil constitutionnel. Les différents amendements proposés au nouveau texte seront écartés sans ménagement. La dimension très partisane de cette séquence est alors manifeste ; l'universitaire Daniel Béhar parlera d'une revanche de « *la politique contre la géopolitique* ». Mais se joue également un affrontement intergénérationnel par lequel des jeunes parlementaires des départements de première et seconde couronnes mettent en cause l'immobilisme tant du maire de Paris, du président de la région que de nombreux décideurs franciliens. La nouvelle métropole est censée tourner le dos au vieux monde.

Nouveau revirement

Malgré la satisfaction affichée à l'égard du texte voté, un second revirement gouvernemental va intervenir quelques mois plus tard à la suite de changements politiques notables :

- les résultats des élections municipales de mars 2014 qui inversent les rapports de force gauche-droite dans le ressort de la future métropole ;
- le changement de Premier ministre et le remaniement gouvernemental qui rebattent les cartes du débat.

Mis en discussion dès l'été suivant, le projet de loi NOTRe intègre des correctifs d'importance aux dispositions de la loi Maptam et modifie radicalement la physionomie de la métropole. Sa première rupture sera de prévoir la création d'une catégorie *sui generis* d'intercommunalités à l'échelle des futurs « territoires » : les établissements publics territoriaux (EPT) du Grand Paris. Cette option répond aux propositions des intercommunalités remises au Premier ministre et au président de l'Assemblée nationale lors de la journée des présidents d'agglomération organisée au printemps 2014 au Palais Bourbon ⁽⁹⁾. La deuxième inflexion sera de réallouer d'importantes compétences à ce premier niveau

⁸ L'expression peut sembler relever de l'oxymore car elle met en cause le droit souverain du Parlement à écrire la loi. Le changement complet de la nature du texte pose néanmoins problème au regard de l'avis demandé en amont au Conseil d'Etat sur le projet de loi initial et de l'étude d'impact associée au projet de loi. On notera que c'est également par amendement parlementaire (au Sénat cette fois) qu'a été introduite *ex nihilo* la compétence Gemapi, sans concertation préalable avec les collectivités et leurs associations. Sans parler de « putsch parlementaire », il est possible de parler de « coups d'autorité » inhabituels.

⁹ <https://www.intercommunalites.fr/publications/propositions-de-ladcf-et-des-communautes-dile-de-france-pour-la-prefiguration-de-la-metropole-du-grand-paris/>

d'intercommunalité, en les rapprochant des communautés d'agglomération. Ces EPT seront également en charge des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I).

La métropole du Grand Paris change alors de nature en étant recentrée sur des compétences de planification stratégique (SCOT, schéma métropolitain de l'habitat et de l'hébergement...), la nouvelle compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), les équipements et grandes opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain... Elle est habilitée à définir cet intérêt métropolitain au sein des compétences confiées aux EPT et à recevoir de nouvelles compétences transférées par les communes.

A titre provisoire, l'organisation issue de la loi NOTRe a prévu un dédoublement des ressources de financement en dissociant les deux composantes de la contribution économique territoriale : la CVAE est alors préservée par la métropole alors que la cotisation foncière des entreprises (CFE) est affectée aux EPT. En termes d'affichage, le nouveau texte assimile les EPT à des syndicats de communes et la MGP à un établissement public de coopération à fiscalité propre. Il oriente vers cette dernière la dotation d'intercommunalité et prévoit à terme le transfert de la CFE avec harmonisation progressive des taux.

Une double appartenance intercommunale à effets autobloquants

La loi NOTRe aménage un dispositif inédit de double appartenance des communes à deux institutions intercommunales à caractère polyvalent. Là où certains acteurs plaidaient pour que ces deux échelles de coopération soient « emboîtées », dans la logique du projet de loi Maptam initial, les pouvoirs publics nationaux (gouvernement, direction générale des collectivités locales, rapporteurs du texte au Parlement...) se sont arc-boutés sur une position non-négociable, à savoir la constitution de la MGP sous un statut d'intercommunalité à fiscalité propre, dont les communes devaient par construction être les membres directs. Un tel choix excluait d'accorder ce statut juridique aux EPT, malgré leurs évidentes analogies. En faisant ce choix, la loi NOTRe a de fait organisé un système chimérique, profondément dysfonctionnel, de double rattachement direct des communes à des intercommunalités placées en situation de concurrence.

2 – Bilan et perspectives

Avec le recul de vingt ans de débats publics, de rapports divers et de modifications législatives que nous récapitulons dans un tableau annexé en fin de document (cf. annexe n°2), puis d'une décennie de mise en œuvre de la loi NOTRe, un bilan d'ensemble nuancé nous semble devoir être proposé.

2.1. Progrès et fragilités de la nouvelle organisation

Il convient tout d'abord de mentionner les évolutions positives d'importance qui ont marqué l'organisation territoriale francilienne et son cœur dense. Parmi les faits majeurs doit être mentionné le renforcement des compétences régionales d'autorité organisatrice en matière de mobilités, à travers le transfert des responsabilités du STIF (2005) puis sa transformation en Ile-de-France Mobilités. Cette évolution offre une incarnation forte et lisible à la responsabilité des transports en Ile-de-France. La région a également pris en main avec succès le schéma directeur d'aménagement (SDRIF), adopté en 2010 et révisé en 2024, dans un cadre collaboratif avec les autres acteurs publics territoriaux.

Lancé en 2010, le chantier du Grand Paris Express (GPE) est un « transformateur » aux effets puissants, et sans doute encore mal mesurés, sur le marché du travail régional et les futures polarités économiques. A partir de 2026 jusqu'à 2031, la livraison progressive des nouvelles lignes va reconfigurer l'espace régional, la métropole et ses territoires mais aussi les espaces denses de la deuxième couronne, en articulant mieux entre elles les centralités secondaires pour donner corps au polycentrisme régional. Les dynamiques de projet engagées autour des futures gares dans le cadre des contrats de développement territorial (CDT) des années 2010 se sont inscrites par anticipation dans ce polycentrisme. La mise en service du nouveau réseau devrait progressivement en matérialiser les effets.

Sans avoir disparue, la coupure physique (et psychologique) du périphérique s'est considérablement estompée. L'appartenance « grand parisienne » s'exprime désormais dans les intitulés de plusieurs EPT eux-mêmes, une hypothèse naguère inimaginable. Les lignes se sont déplacées. Une communauté de destin s'est affirmée, accompagnée par une interconnaissance des décideurs locaux sans commune mesure. Alors que le découpage départemental de 1964 avait eu tendance, sur le temps long, à segmenter les espaces politiques et à effacer le sentiment d'appartenance à l'agglomération parisienne – sentiment qui prévalait auparavant au sein du département de la Seine ⁽¹⁰⁾ –, celui-ci a amorcé sa progressive résurrection. La marque « Grand Paris » devient un actif commun à de nombreux acteurs.

Malgré les retards accumulés et des réticences persistantes, la coopération intercommunale a accompli, de gré ou de force, un progrès notable en l'espace de quinze ans. Les trois grandes intercommunalités historiques (Plaine Commune, Grand Paris Seine Ouest, Est Ensemble) ont servi de référence pour le processus d'intégration progressive d'autres EPT. Encore très disparates, en raison de leurs degrés d'ancienneté variables, ils tendent néanmoins à s'ancrer et à converger vers un modèle plus homogène autour de leurs missions de planification (PLU-I), d'aménagement et de développement, de gestion de services et d'équipements. Comme l'ont mis en évidence certaines analyses, ils fonctionnent dans une logique de « coopérative de villes » et de réponse collective à des problèmes communs, de manière très différente du modèle des agglomérations construites autour d'une ville-centre à l'échelle d'un bassin de vie ⁽¹¹⁾. Ils n'en ont pas moins prouvé leur utilité malgré les freins que leur opposent leurs limites

¹⁰ Sur ce rôle historique du conseil général de la Seine, à une époque où n'existait pas encore un maire de Paris, nous renvoyons aux travaux de l'historien Emmanuel Bellanger. Seuls les grands syndicats techniques issus de cette période, et que nous aborderons plus loin, ont contribué à maintenir une conscience et des solidarités « grand-parisiennes » mais dans des domaines restreints et spécialisés.

¹¹ Acadie, *Les intercommunalités dans la zone dense de l'Ile-de-France. Où en est-on ?*, étude pour Intercommunalités de France, mai 2023, 18 p.

statutaires et les fragilités de leur modèle de financement qui les invitent à la plus grande prudence dans leurs prises de compétences.

Mutualisations

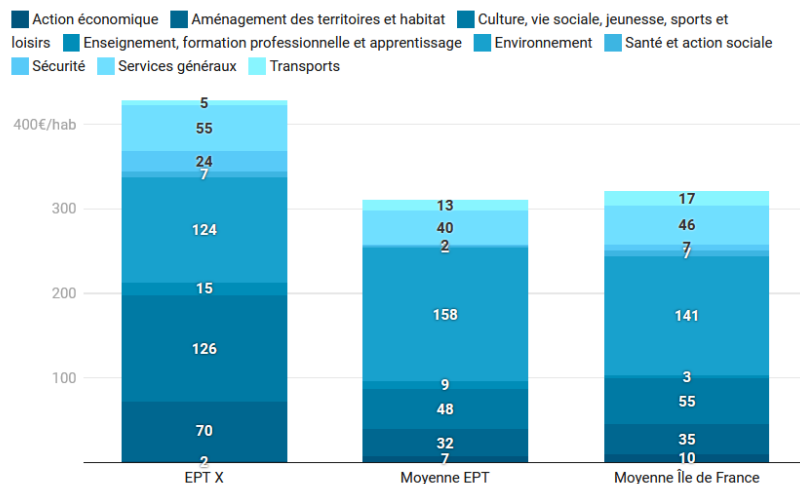
Le tableau ci-après indique le processus d'intégration qui caractérise les 11 établissements publics territoriaux (EPT). Bien que marqués par d'importantes disparités, les EPT représentent aujourd'hui, en chiffres consolidés, un total de près d'une dizaine de milliers d'agents. Leurs investissements cumulés depuis 2016 atteignent près de 5,5 milliards d'euros, des montants significatifs qui tendent à progresser au fur et à mesure de leur intégration.

EPT	Communes, population et superficie	Nombre d'agents (ETP)	Equipements	Dépenses d'investissement depuis 2016
Vallée sud Grand Paris	11 communes 410 000 hab., 47 km ²	1059	13 équipements sportifs, 26 équipements culturels	633 M€
GPSO	8 communes 320 000 habitants 32 km ²	1000	1 complexe sportif, 5 conservatoires	300 M€
POLD	11 communes 582 113 habitants 59 km ²	366	nd	nd
Boucle nord	7 communes 460 202 habitants 49 km ²	80 + 170 mis à disposition	nd	80 M€
Plaine commune	7 communes + 1 commune déléguée 452 000 habitants 47 km ²	2000	6 équipements aquatiques, 21 médiathèques	1 355 M€
Terres d'envol	8 communes 371 000 habitants 78 km ²	153	nd	397 M€
Est ensemble	9 communes • 440 000 habitants • 38 km ²	1400	11 équipements aquatiques, 26 équipements culturels	712 M€
Grand Paris Grand Est	14 communes 410 000 habitants 72 km ²	216	nd	259 M€
Paris Est Marne et bois	13 communes 520 000 habitants 56,3 km ²	450	6 équipements sportifs et touristiques	300 M€
Grand Paris sud est Avenir	16 communes 321 000 habitants 100 km ²	1200	17 équipements sportifs, 28 équipements culturels	360 M€
Grand Orly Seine Bièvre	24 communes 724 000 habitants 124 km ²	1491	10 équipements sportifs, 44 équipements culturels	900 M€

Une étude de l'Institut Paris Région (IPR) consacrée à l'analyse des dépenses des intercommunalités franciliennes révèle la forte similitude des volumes de dépenses des EPT (en valeur moyenne) avec ceux des autres intercommunalités de la région. Cet alignement se retrouve en outre dans la structure des dépenses en analyse fonctionnelle, ce qui confirme leur proximité avec les agglomérations de seconde couronne. En termes opérationnels, ce sont bien les EPT qui font vivre et incarnent la coopération intercommunale de type « communautaire » au sein de la métropole.

Dépenses de fonctionnement par fonction

Comparaison avec des valeurs de référence franciliennes



Source: calculs IPR d'après données DGFiP (balances comptables 2024) • Créé avec Datawrapper

Source : Institut Paris région

Les limites du modèle et les risques de crise

Les progrès notables de la complexe organisation francilienne, à ne pas sous-estimer, sont néanmoins contrebalancés par d'autres constats beaucoup plus problématiques. Le premier est celui de la thrombose institutionnelle du Grand Paris et des enchevêtrements obscurs de compétences entre divers types d'acteurs. Région, métropole, conseils départementaux, établissements publics territoriaux, communes forment un tableau général à cinq niveaux superposés d'autorités locales à profil généraliste. De surcroît, le cœur de la région Ile-de-France est marqué par la puissance de ses grands syndicats techniques spécialisés qui œuvrent dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de la gestion des déchets, de la distribution d'énergie, des communications. Ces syndicats techniques gèrent la « métropole des réseaux » et ne peuvent pas être passés sous silence tant ils recouvrent des champs de compétences qui, ailleurs en France, sont au cœur des compétences des métropoles. Nous y reviendrons plus loin.

Malgré cette densité de structures, sans équivalent ailleurs, le paradoxe est de constater la persistance de certaines carences dans les partages de responsabilités. Alors que la métropole a été portée sur les fonts baptismaux pour répondre en premier lieu à la question du mal-logement, la politique publique de l'habitat reste à ce stade orpheline de toute autorité organisatrice capable de devenir délégataire des aides à la pierre et assumer au sein du Grand Paris les responsabilités exercées ailleurs par les métropoles. C'est un paradoxe troublant et problématique au vu des attendus de départ.

Un statut en trompe l'œil

Assimilée fictivement à une intercommunalité à fiscalité propre, la métropole du Grand Paris continue d'être, dix ans après sa naissance, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) au plus faible coefficient d'intégration fiscale de France faute d'exercer de réelles compétences opérationnelles. Avec 41 euros par habitant, ses capacités budgétaires sont très inférieures aux autres intercommunalités (elles n'atteignent même pas 6 % du budget médian des intercommunalités, qui est aujourd'hui de 748 euros/hab.). Une part importante de ce budget métropolitain est en outre transformée en subventions à des tiers à travers divers fonds, notamment le fonds d'investissement métropolitain (FIM). En dix ans, la MGP déclare avoir soutenu 1624 projets via le FIM pour des montants cumulés de 337 millions d'euros alloués aux 130 communes et aux 11 EPT. Sur l'année 2024, 39 millions d'euros de subventions ont été ainsi répartis à partir de son budget propre.

L'essentiel des recettes prélevées par la MGP (fiscalité et DGF) se retrouvent en pratique reversées aux communes à travers les attributions de compensation (AC) faute de transferts significatifs de compétences et de charges au cours de la décennie écoulée. Dans le budget primitif de l'année 2024, les dépenses totales de la métropole s'élevaient à 3 590,3 M€, mais seulement 192,8 M€ correspondaient à des dépenses propres ⁽¹²⁾. Telle qu'elle a été construite, la métropole ressemble *de facto* à une caisse de redistribution de ressources, sans capacité d'orientation de ses différents flux.

Bien qu'elle soit régulièrement déplorée par l'exécutif métropolitain, cette obligation de reversement est consubstantielle au fonctionnement des intercommunalités à fiscalité professionnelle unifiée (FPU). Celles-ci se financent sur la seule fraction des ressources fiscales correspondant au montant de charges effectivement transférées et exercées. La dynamique de ces ressources (par croissance des bases ou augmentation des taux) est ce qui élargit leurs marges de manœuvre. Le financement se fait sur les flux et non sur les stocks. Mais en cas de très faibles transferts de compétences, les ressources préservées se retrouvent par construction très réduites. La MGP est sur ce point victime de ses propres limites et des contradictions statutaires dont elle souffre.

Avec l'expérience, la démonstration est faite que la MGP n'est pas une autorité de gestion de services publics du quotidien ni un outil de mutualisation de personnels. Son rôle d'investisseur direct et de maître d'ouvrage est également limité. En matière de dépenses d'équipement, à savoir celles correspondant à sa maîtrise d'ouvrage, elle n'affiche que 16 euros de dépenses par habitant en 2024 (données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales) dans ses budgets consolidés (budget général et budgets annexes) ce qui est marginal au regard de la médiane des intercommunalités (209 euros/hab.) et plus encore en comparaison avec les métropoles régionales (entre 500 euros/hab. et 1100 euros/hab.). Ces écarts substantiels s'expliquent par la configuration très spécifique de la MGP, l'existence des EPT qui préservent d'importantes compétences à leur échelle mais surtout le rôle parallèle des grands syndicats techniques environnementaux ou celui d'Ile-de-France mobilités (IDFM). Ce sont ces structures qui portent au sein du Grand Paris l'essentiel des budgets d'investissement, inscrits ailleurs en France dans les budgets principaux (ou annexes) des métropoles. Le rôle de la MGP dans la « fabrique de la ville » et l'aménagement du territoire métropolitain se révèle de fait résiduel au regard des flux consolidés de dépenses des différents acteurs publics.

Une faible intégration structurelle

Si ce constat doit tenir compte de la jeunesse de l'institution, il tend néanmoins à être confirmé par l'absence de progrès significatif, en l'espace de dix ans, de son intégration financière et fiscale. Les définitions de l'intérêt métropolitain restent elles-mêmes laconiques comme l'a souligné le rapport de la Cour des Comptes de 2023, très critique sur ce faible degré d'intégration après plusieurs années de vie de la métropole. Force est de constater que les choix effectués par les communes dans leurs efforts de mutualisation ont davantage été orientés vers les EPT, sur lesquels les équipes municipales ont une prise plus directe au quotidien.

La notion de « métropole des maires », qui entretient l'illusion du profil intercommunal de la MGP, est un slogan performatif qui ne dit rien en termes opérationnels. Elle est en partie biaisée puisque l'assemblée métropolitaine n'est pas constituée des seuls maires ; ceux-ci disposant par ailleurs d'une instance qui leur est réservée (la conférence des maires) mais sans prérogatives juridiques propres. Cette affirmation insistante de la « métropole des maires » relève d'un jeu rhétorique qui sert surtout à concurrencer les établissements publics territoriaux (EPT) dont le fonctionnement au quotidien, en raison d'une proximité plus grande, répond sans doute davantage à la logique des « coopératives de villes » que privilégient nombre de communes franciliennes.

¹² Métropole du Grand Paris, *Rapport budgétaire. Budget primitif 2024*. Avril 2024.

Inutilité de la métropole ?

A la différence de certains rapports qui plaident pour sa suppression, nous ne concluons pas à l'inutilité de la Métropole du Grand Paris au motif de sa faible intégration juridique et financière. Nous pensons que la juger sur ce registre serait une erreur car elle n'est pas prédisposée, à notre sens, à jouer ce rôle. Ou alors à le jouer très différemment. Avoir voulu en faire une intercommunalité à fiscalité propre, de caractère assez fictif comme le met en évidence une décennie de fonctionnement, se retourne désormais contre elle et lui vaut des critiques diverses. La dure réalité est que le Grand Paris n'est aucunement assimilable aux autres métropoles françaises malgré l'insistance à vouloir transposer leur modèle dans un contexte francilien si atypique. L'illusion de départ ne pouvait que conduire à une déception. Beaucoup de ces jugements négatifs d'aujourd'hui proviennent d'attendus excessifs d'hier.

Dresser ce constat ne revient pas à plaider pour l'effacement de toute institution métropolitaine ou la réduire à un rôle d'apparat. Nombre d'enjeux doivent être pleinement traités et pris en main à l'échelle métropolitaine mais avec d'autres leviers, en respectant une subsidiarité intelligente dans l'organisation d'un ensemble de sept millions d'habitants.

La métropole peut sembler trop vaste pour assurer les mutualisations de moyens opérationnels, le suivi des projets d'aménagement, la gestion de services publics et d'équipements collectifs, tout en étant trop restreinte pour d'autres sujets de dimension régionale comme l'organisation des transports, la carte de l'enseignement supérieur, l'accompagnement de grands projets d'aménagement localisés aujourd'hui au-delà de son ressort. La métropole aura des difficultés à prouver sa plus-value par aspiration « ascendante » de compétences en provenance des communes ou des actuels EPT. Elle pourrait en avoir beaucoup plus, à nos yeux, en activant deux mécanismes :

- la « dévolution » de compétences actuellement exercées par des opérateurs d'Etat, dans une logique de décentralisation et d'autonomisation des acteurs franciliens ;
- l'absorption progressive de structures déjà déployées de longue date à l'échelle métropolitaine mais aujourd'hui très dispersées et assez opaques pour les usagers.

Répondre aux défis à venir du Grand Paris

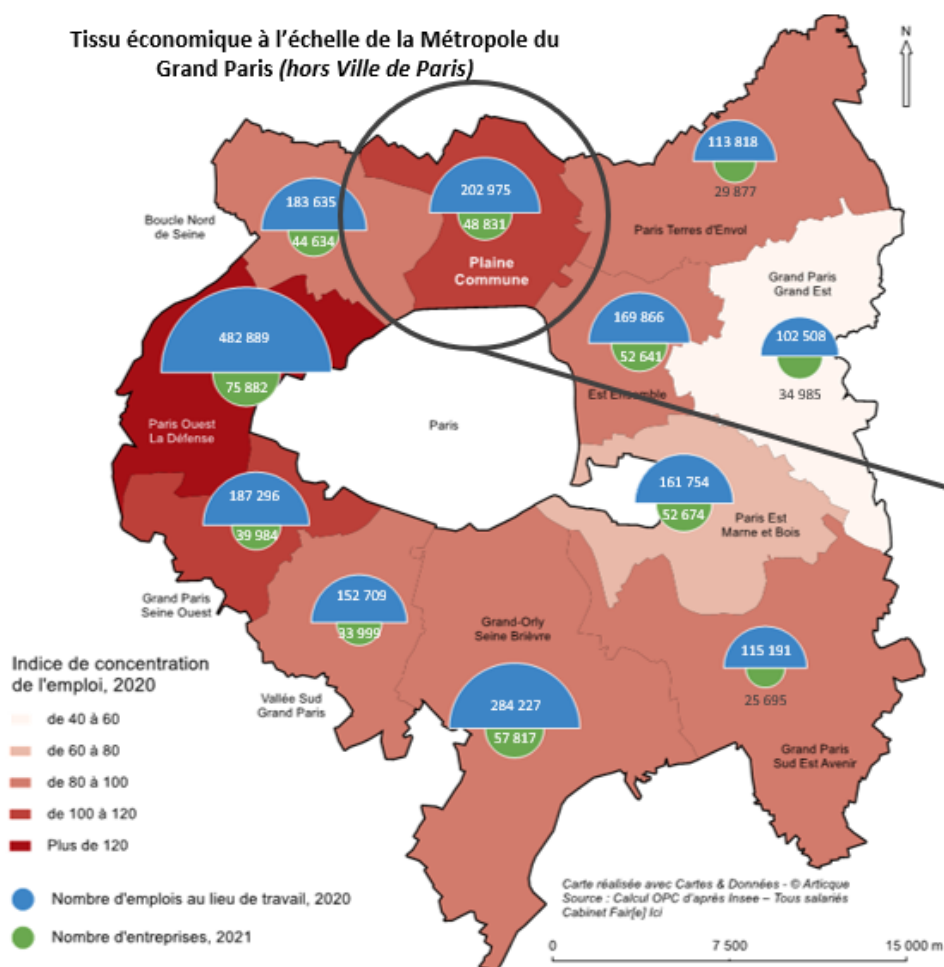
Une autre vocation de la métropole, insuffisamment visible à ce jour, devrait être de faire travailler ensemble ses différents sous-ensembles, de réduire leurs concurrences et d'accroître les solidarités de toute nature. Force est de constater que l'organisation actuelle n'a pas suscité une collaboration « organique » des territoires au sein de la métropole mais plutôt à une coalition contre elle. L'esprit « G12 » qui était appelé de leurs vœux par de nombreux acteurs il y a dix ans s'est redéployé en dehors de la MGP, alimenté chaque année par les débats récurrents sur le partage de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Il est par exemple regrettable que la métropole et les EPT n'aient pas uni leurs efforts dans un même contrat de relance et de transition écologique (CRTE) lors de la sortie de la pandémie.

Une organisation inter-niveaux plus collaborative s'impose pour répondre à la crise du logement et faire face au retournement complet du marché de bureau depuis trois ans. Alors qu'il a amplement contribué au rebond économique de l'Ile-de-France après la crise de 2008, ce marché de l'immobilier tertiaire risque de fragiliser nombre d'opérations d'aménagement et de filières économiques, avec des formes rappelant la récession puis la stagnation des années 1990. Les nouvelles organisations de travail au sein des entreprises provoquent de nouveaux transferts d'établissements entre territoires, et ravivent des concurrences spatiales aux effets désorganisateur sur les stratégies économiques et la prévisibilité des bases fiscales. Pour autant, la région Ile-de-France et le Grand Paris ont des cartes à jouer pour valoriser leur nouveau statut de leader en Europe, seule métropole de classe mondiale dans l'Union depuis le Brexit et le retrait du Grand Londres.

Trop absents des récits métropolitains des années 2000, les enjeux environnementaux et les problématiques de cohésion sociale devraient également figurer en bonne place des préoccupations

communes des acteurs métropolitains. L'habitabilité du « Grand Paris » à l'horizon 2050 est aujourd'hui interpellée par les défis environnementaux (risques, bruit, qualité de l'air, îlots de chaleur...), l'ampleur des départs d'Ile-de-France (soldes migratoires négatifs), les prix exorbitants des logements, les parcours résidentiels bloqués, les coûts fonciers répercutés sur les activités économiques (commerce, artisanat, industries...), les fermetures de classes qui se multiplient dans les quartiers ou communes trop chers pour les jeunes parents... Rendre désirable et habitable la métropole est un défi collectif pour tous ses acteurs.

Le polycentrisme de la métropole, consolidée à travers l'organisation de ses territoires, ne doit pas se transformer en une mosaïque de « clubs » jouant séparément leur partition. Préserver un outil puissant de coopération interterritoriale est en cela une nécessité. Une part considérable des Franciliens n'habitent pas dans le territoire au sein duquel ils travaillent. Des flux de revenus pendulaires massifs circulent entre les différents EPT, ce qui justifie des stratégies économiques coordonnées au service d'un modèle solidaire. La part de la masse salariale perçue dans un territoire et qui s'évade chaque soir vers un autre à travers les mobilités domicile-travail atteint 88 % à Plaine Commune et ne descend pas au-dessous de 70% au sein des autres EPT. Ce flux atteint également 66 % à Paris. Aucun projet de territoire sérieux ne peut faire l'impasse sur le degré élevé d'interdépendance qui lie entre elles les composantes du Grand Paris, voire de la région tout entière. L'échelle métropolitaine reste de fait un cadre d'interpellation stratégique précieux, à structurer par des coopérations fortes. Même s'il est engagé, le rééquilibrage des pôles d'emplois au sein du Grand Paris permettrait d'améliorer les ratios emplois/habitants des différents territoires et éviter un excès de spécialisation fonctionnelle. Les indices de concentration de l'emploi varient du simple au double entre EPT ce qui reste encore très élevé.



La réduction des inégalités territoriales passe également par une attention spécifique à accorder aux inégalités de revenus aussi bien à l'intérieur des territoires qu'entre territoires. Le Grand Paris est le champion national des écarts interdéciles de revenus, avec une forte progression de la polarisation aux extrêmes liée à la contraction des catégories sociales intermédiaires (logique de « sablier »). Comme le montrent les données rassemblées dans le tableau ci-après les écarts interdéciles atteignent un record dans Paris intra-muros (rapport de 1 à 6,4 entre revenus par unité de consommation des déciles les moins et les plus favorisés) mais sont aussi très élevés à Paris Ouest la Défense (POLD) ou à Grand Paris Seine Ouest (GPSO). Les écarts de revenus médians d'un territoire à l'autre font également apparaître des contrastes parmi les plus importants en France entre intercommunalités proches, avec un rapport d'un à deux entre valeurs extrêmes (Plaine commune/GPSO). 15 % des habitants de la métropole résident dans l'un de ses 158 Quartiers en politique de la ville (QPV) contre 8 % en moyenne nationale ; quartiers dans lesquels les familles qui y emménagent sont souvent plus pauvres que celles qui les quittent ⁽¹³⁾.

Les rééquilibrages économiques et sociaux du Grand Paris passent par des actions massives sur les soutiens à la création d'emplois et à leur qualité mais aussi sur les capacités financières des collectivités. Les mutualisations intercommunales des recettes et des charges sont le principal levier qui permet d'agir à la racine des inégalités territoriales, là où les disparités sont les plus élevées, à savoir entre communes. Comme le montrent les données relatives aux recettes des EPT/habitant, l'ancienneté de la structure est une variable décisive pour accroître l'effet péréquateur propre à l'intercommunalité. Plaine Commune mutualise en recettes par habitant quatre fois plus que le territoire de Paris Ouest La Défense, l'un des plus dotés en bases fiscales et en potentiel financier. Mutualiser fortement à l'échelle locale est pourtant ce qui permet de modérer les prélèvements de l'Etat au titre de la péréquation nationale ou régionale (FSRIF).

EPT	Population	Revenu médian par UC (€)	Ecarts interdéciles	Part des revenus d'activité	Recettes EPT/habitant en euros (2024 ; source OFGL)
Paris	2 113 000	29 730	6,4	86,9%	4455
GP vallée sud	408 000	29 120	3,9	92%	801
GPSO	318 000	33 490	4,8	93%	765
POLD	567 000	31 980	5,3	92,6%	204
Boucle nord	460 000	22 460	4,6	91,1%	208
Plaine commune	443 000	16 560	3,8	81,9%	1158
Terres d'envol	373 000	18 400	3,6	78,2%	404
Est ensemble	441 000	19 340	4,1	85,2%	596
GP Grand Est	413 000	22 360	3,8	83,5%	356
Paris Est Marne & bois	516 000	28 570	4,4	88,5%	323
GP Sud est Avenir	324 000	23 710	3,7	83,7%	739
GO Seine Bièvre	725 000	21 860	4,1	84,5%	484

La montée en puissance des fonds de péréquation verticaux (dotations) et horizontaux contribuent à corriger les disparités des potentiels financiers des territoires. Le mouvement est néanmoins jugé insuffisant, trop lent, par les partisans de la métropole « intégrée » qui en justifient la nécessité pour des raisons de solidarité financière et fiscale. Cet argument doit être pris au sérieux mais il peut trouver différentes formes de réponse à travers les fonds déjà existants, en augmentant le ciblage des reversements de fonds comme le FPIC ⁽¹⁴⁾ ou le FSRIF ⁽¹⁵⁾ et l'intensité péréquatrice de la DGF. Ce débat devra prendre place dans une réflexion plus générale sur le financement des collectivités dont le modèle a été totalement transformé au cours des quinze dernières années (suppression de la taxe professionnelle puis de la taxe d'habitation, suppression de la CVAE...).

¹³ Voir Insee Analyses n°101, juillet 2019.

¹⁴ Fonds de péréquation intercommunale et communale (fonds national qui corrige les écarts de potentiels financiers intercommunaux agrégés).

¹⁵ Fonds de solidarité de la région Ile-de-France. Seul fonds régional de péréquation existant en France.

2.2. Quel choix entre les scénarios de transformation ?

Comme nous avons pu l'illustrer dans notre première partie, les hypothèses en débat pour organiser le Grand Paris sont multiples. Elles sont néanmoins rattachables à trois familles principales, avec des variantes possibles, que l'on retrouve dans un graphique issu d'un rapport du Sénat présenté en annexe (cf. annexe n° 3). Nous proposons de les passer en revue, d'en examiner les propriétés et les limites, pour justifier notre parti-pris en faveur de l'une d'entre elles.

Schéma intercommunal intégré : métropole de type Marseille

La première hypothèse serait celle d'un rétropédalage, en privilégiant le retour au texte Maptam publié en janvier 2014. Elle tend à transférer les compétences et moyens (ressources financières, personnels) des EPT à la métropole tout en préservant les territoires en tant qu'échelons déconcentrés, sans personnalité morale, à l'instar de conseils d'arrondissement. Ce scénario épouse l'organisation expérimentée initialement par la métropole Aix-Marseille, avec ses conseils de territoires. Présenté à l'origine comme un succès voire comme un modèle, ce schéma qui avait inspiré la réécriture de l'article 12 de la loi Maptam sur le Grand Paris n'a pourtant pas donné satisfaction à Aix-Marseille et a déjà été abandonné. Il alourdissait le fonctionnement de la métropole sans permettre une réelle coopération intercommunale de proximité dans des sous-bassins de vie.

Ce retour à la loi Maptam (dans sa version votée et publiée) signifie une fusion des actuels EPT et une harmonisation par le haut des compétences transférées par les communes. Il implique de très importants transferts d'agents et un alignement potentiellement coûteux des statuts sur le « mieux disant » (a priori celui de la ville de Paris). Il peut être exposé à des « déséconomies d'échelle » et à des dérives bureaucratiques constatées dans les très grandes métropoles mondiales. Le rapprochement de cette métropole du statut de droit commun ou du modèle Aix-Marseille conduit à la substituer à la fois aux communes et aux EPT dans la représentation au sein des grands syndicats techniques historiques. Elle préserve, à court terme, l'existence des conseils départementaux de première couronne mais se retrouve être la seule métropole de France à contenir dans son propre ressort plusieurs départements distincts.

L'application du régime juridique commun lui permettrait néanmoins d'appeler de plein droit plusieurs compétences exercées à ce jour par les conseils départementaux : gestion des voiries départementales, attributions des aides du fonds de solidarité pour le logement, service public d'action sociale, programmes d'insertion, aides aux jeunes en difficulté, prévention spécialisée, soutien aux personnes âgées, tourisme, construction et entretien des collèges. Ces transferts peuvent être organisés de manière conventionnelle entre une métropole et le département mais ils sont opérés de plein droit à défaut d'accord. C'est ce que prévoit le IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. Cet article précise explicitement que ces dispositions ne sont pas applicables à ce jour à la métropole du Grand Paris. Cette dérogation n'aurait plus réellement lieu d'être dans une hypothèse de « métropole intégrée ». Le droit d'appel contribuerait naturellement à réduire le rôle des départements et à programmer leur effacement progressif ou leur transformation.

Ce rapprochement de la Métropole du Grand Paris du modèle Aix-Marseille, à l'échelle de 130 communes, avec 12 conseils déconcentrés, se traduirait par un chantier considérable en termes d'harmonisation des compétences (transferts de personnels, d'équipements collectifs, de patrimoines routiers), de taux d'imposition, des tarifications de services publics. Le fonctionnement des conseils déconcentrés risquerait de soulever les mêmes difficultés que celles rencontrées dans la métropole Aix-Marseille et qui ont conduit à leur suppression en juillet 2022 par la loi dite 3 DS ⁽¹⁶⁾. Ils auront vécu à peine cinq ans. Ces raisons nous conduisent à écarter ce retour au texte Maptam qui avait été voté de manière improvisée dans la navette parlementaire, sans réelle étude d'impact. La phase de préfiguration en avait rapidement montré le faible réalisme.

¹⁶ Voir *Métropole d'Aix-Marseille-Provence : une métropole à la croisée des chemins*, Rapport d'information n° 191 (2022-2023), de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 décembre 2022.

Schéma de la collectivité intégrée : métropole de type Grand Lyon

La deuxième famille de scénarios s'inspire du modèle lyonnais à travers une métropole constituée en collectivité à statut particulier et à très fort degré d'intégration. Elle cumule les compétences d'une métropole classique avec celles des collectivités départementales qui seraient alors fusionnées dans le ressort métropolitain. Ce scénario peut s'appuyer sur quelques ajustements spécifiques à la région Ile-de-France (transports notamment) mais il exerce de très puissants effets transformateurs. Il répond d'une manière positive aux recommandations des rapports de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat de 2008 (rapport Dallier) et du comité Balladur de mars 2009.

Cette hypothèse présuppose une élection directe et spécifique des élus métropolitains, dissociée de l'élection municipale. Elle peut reposer sur une circonscription unique ou une pluralité de circonscriptions (à l'échelle des territoires) comme à Lyon. Un sous-scénario peut même envisager une élection spécifique du seul exécutif métropolitain voire du seul président (sur le modèle du Grand Londres) dans le ressort de la métropole, avec une assemblée composée à partir des territoires. Cette option serait une rupture avec la tradition juridique française qui privilégie l'élection formelle des exécutifs territoriaux par l'assemblée délibérante, en son sein. Une telle élection séparée de l'exécutif pourrait constituer une innovation spécifique réservée au Grand Paris, soit intervenir en cohérence avec une évolution plus générale du modèle intercommunal français dans cette direction ⁽¹⁷⁾.

Les avantages souvent avancés par les partisans de cette seconde famille de scénarios seraient de doter le Grand Paris d'une autorité publique puissante et politiquement incarnée. Cette institution très intégrée produirait mécaniquement des effets de péréquation financière immédiats par mutualisation à large échelle des recettes et des charges (notamment des anciens départements). Les limites et zones de friction de ce modèle sont néanmoins nombreuses. Le scénario de la collectivité intégrée :

- rompt avec l'ancrage de la métropole dans les réalités municipales en faisant le choix d'une entité de nature « supra-communale » (même si des possibilités de cumul de mandats restent possibles comme c'est le cas à Lyon)
- fige durablement les contours géographiques de la métropole ;
- impose de déconstruire les compétences intégrées (ville & département) de la collectivité à statut particulier de Paris depuis la loi de 2017 ;
- présente les mêmes « coûts d'intégration » que le scénario d'une intercommunalité très intégrée, voire les accentue fortement.

Intercaler une collectivité du Grand Paris très puissante entre la ville de Paris et la région Ile-de-France provoquerait par ailleurs d'importants conflits de leadership inter-niveaux. L'analogie avec l'agglomération londonienne trouve ici ses limites puisqu'il n'existe ni maire d'un « petit Londres » ni région londonienne. L'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority*) fonctionne surtout comme une agence de moyens (confiés par l'Etat central) qui pilote des opérateurs spécialisés. Elle cohabite avec 32 conseils de « *boroughs* » (qui gèrent les services et équipements publics de proximité à une échelle proche de celle des EPT et arrondissements parisiens).

Les scénarios de la « métropole intégrée », que ce soit sous la forme d'une intercommunalité unique ou d'une collectivité à statut particulier, peuvent être assez dysfonctionnels s'ils n'aménagent pas simultanément la transformation de la ville-centre (subdivision ?) et de la collectivité régionale.

En partie effacé des mémoires sur ce point, le rapport du comité Balladur avait identifié ce problème et le résolvait à sa manière en transformant le statut des communes dans les métropoles, dont le Grand Paris, à travers un nouveau statut de « ville » (sans autonomie fiscale ni personnalité juridique) et alignait la métropole du Grand Paris avec la collectivité régionale à travers les modes d'élection. L'une des

¹⁷ L'élection directe des présidents d'intercommunalité est une hypothèse en débat depuis longtemps et qui a donné lieu à une proposition de loi du député Jean-Pierre Balligand, déposée à l'Assemblée nationale, il y a vingt ans.

principales propositions du rapport était d'instituer, partout en France, des conseillers territoriaux communs aux assemblées départementales et régionales. Le rapport préconisait pour ce faire des scrutins de listes d'arrondissement. Transposé dans une collectivité du Grand Paris à statut particulier faisant office de département, les élus métropolitains seraient, de fait, également élus régionaux.

A certains égards, le rapport Balladur conciliait les préoccupations des partisans de la métropole « intégrée » avec les arguments des promoteurs de la « métropole-région ». Le Grand Paris pourrait certes faire ombrage à la région mais le continuum politique entre les deux échelles serait assuré par la composition commune de leurs assemblées. Le risque de coupure métropole/périphérie serait également tempéré par cette intégration régionale.

Dans la mesure où la proposition d'articuler départements et régions à travers des conseillers territoriaux communs revient régulièrement dans les rapports publics, notamment le récent rapport d'Éric Woerth, la transposition dans le cas francilien et métropolitain se doit d'être intégrée en tant qu'hypothèse de travail. Cette liaison métropole-région pourrait ressembler à certains égards au statut de Berlin qui est à la fois un Land (donc un Etat fédéré représenté directement au *Bundesrat*) et une autorité urbaine. Depuis une réforme de 2001, la ville-Land est néanmoins segmentée en douze arrondissements (*Bezirke*) dotés de leurs propres maires et assemblées locales pour gérer les écoles primaires, les crèches, les voiries, les équipements culturels et services sociaux de proximité, les permis de construire. Ces arrondissements ont une personnalité morale, avec une autonomie budgétaire (au demeurant réduite).

L'organisation d'une métropole « intégrée » sous forme de collectivité à statut particulier peut donc s'envisager de différentes manières, aussi bien dans les couplages institutionnels, les répartitions de compétences et de ressources que les modes d'élection. Elle se combine possiblement avec l'hypothèse de la métropole-région en cas d'institutionnalisation des conseillers territoriaux, que ceux-ci soient élus sur une base cantonale (cf. scrutin binominal actuel) ou de scrutin de liste d'arrondissement (proposition comité Balladur).

La « métropole-région » : quelle consistance au-delà d'une formule ?

Cette dernière hypothèse donnerait donc corps à ce scénario « métropole-région » parfois avancé sous une forme essentiellement rhétorique, afin de rappeler que la région remplit d'ores et déjà des fonctions métropolitaines ne serait-ce qu'à travers son rôle d'autorité organisatrice des transports urbains, sa responsabilité majeure en matière d'aménagement et d'urbanisme à travers le schéma directeur (SDRIF-E), son rôle dans les politiques universitaires, de recherche, de développement économique...

La particularité de la région Ile-de-France est d'être une région métropolitaine très compacte, qui comptabilise plus de la moitié (56 %) de sa population dans le ressort de la zone centrale (Paris et première couronne). Se retirer des « affaires » métropolitaines est matériellement impossible, la majorité des conseillers régionaux étant élus dans son ressort. Les compétences structurantes des métropoles sont par ailleurs, partout en France, en dialogue concurrentiel avec celles des régions : développement économique, transports, aménagement de l'espace, planification écologique, soutien de l'enseignement supérieur... Ceci explique certaines rivalités institutionnelles mais qui sont en partie atténuées ailleurs par l'élargissement des régions en 2016 d'une part, et l'obligation de conforter leurs poumons économiques (elles y investissent de fait beaucoup) d'autre part. Hors Ile-de-France, les métropoles ne représentent pour autant qu'une part réduite des populations régionales. La métropole lilloise représente moins de 20 % de la population des Hauts-de-France, celle de Rennes 13 % de la Bretagne. Les métropoles de Strasbourg ou de Dijon pèsent moins de 10 % de la population régionale. Certaines régions comprennent plusieurs métropoles (quatre en Auvergne Rhône-Alpes, trois en région Sud Provence Alpes Côte d'Azur) et ne sont pas en face-à-face direct avec une seule. La relation métropole-région est donc en Ile-de-France très spécifique, imposant une précaution maximale dans l'agencement de leur complémentarité, sauf à instituer un couple autodestructeur entre deux puissances rivales. La proximité spatiale des deux entités rend à ce jour assez redondants des exercices de même nature

conduits aux deux échelles comme le SDRIF-E et le SCOT métropolitain, le schéma régional et le plan métropolitain relatifs à l'habitat et l'hébergement, le schéma régional air énergie climat (SRCAE) et le plan climat métropolitain. Les redondances institutionnelles sont déplorées par nombre d'élus et d'agents sollicités pour ces mêmes exercices.

L'intérêt de la notion de métropole-région est de réimpliquer plus fortement la collectivité régionale sur les enjeux du « cœur dense », alors qu'il lui est parfois reproché de surdimensionner ses soutiens à la deuxième couronne, en réponse au poids prédominant de leurs maires. A travers ses quatre départements des Yvelines, du Val d'Oise, de l'Essonne et de la Seine-et Marne, la seconde couronne n'atteint certes que 44 % de la population régionale mais elle en représente 90 % des communes (1139 communes). Les élus métropolitains se sentent de fait parfois dilués dans ce vaste ensemble. La métropole-région ne peut s'envisager sans rééquilibrage des centres d'intérêt et priorités d'investissement de la collectivité.

Dans le prolongement des transferts intervenus avec le STIF (IDFM aujourd'hui) et le SDRIF-E, la métropole-région pourrait également prendre le contrôle complet de l'établissement public foncier régional (EPFIF), de l'outil Grand Paris aménagement (GPA) et devenir une autorité organisatrice de l'habitat de premier rang devenant elle-même l'autorité délégante des aides à la pierre. Son renforcement dans les politiques métropolitaines viendrait notamment de sa substitution à l'Etat et de la fin des régimes dérogatoires qui persistent en Ile-de-France (EPA, OIN...). La région métropolitaine devrait être plus clairement engagée dans la maîtrise d'ouvrage des opérations d'intérêt métropolitain (OIM), les programmes de rénovation urbaine, les contrats signés au titre de la politique de la ville. La métropole-région devrait également s'investir dans la gouvernance des grands syndicats techniques interdépartementaux : petit et grand cycle de l'eau, traitement des déchets, distribution d'énergie, Gemapi...

Poussé jusqu'au bout, le scénario d'une absorption complète par la région des compétences métropolitaines (ou considérées comme telles ailleurs en France) provoquerait, nous l'avons vu, un très fort effet de dépossession des élus du « bloc communal » de leurs responsabilités historiques et des transferts massifs d'agents et de moyens. Les difficultés soulevées par le scénario de la métropole « intégrée » se retrouveraient même augmentées, en transférant à la région des compétences du « bloc communal » uniquement en petite couronne, au risque d'une asymétrie territoriale majeure. C'est pourquoi il peut sembler plus réaliste de combiner la notion de métropole-région avec un schéma moins intégré et beaucoup plus ouvert.

Schéma « polycentrique » : la solution du réalisme

Nous en arrivons logiquement au dernier scénario qui a notre faveur. Il correspond au modèle « polycentrique » développé plus haut tout en étant réagencé et mis à l'endroit par rapport aux dispositions de la loi NOTRe. Notre dernière partie sera consacrée à expliciter la manière de le mettre en œuvre. Nous voulons ici en justifier le bienfondé et son argument majeur qui est celui du réalisme et de la rapidité d'exécution. Sans être disruptif, il a le mérite de ne compromettre aucune évolution future. Il permet d'intégrer des transformations plus générales de l'organisation territoriale française, tout en apportant des gains réels d'efficacité à court terme. Nous le verrons plus loin, les rectifications législatives à opérer seraient modestes et proposeraient une trajectoire sans regret pour une majorité d'acteurs.

Le schéma polycentrique reprend pour l'essentiel le canevas du projet initial de la loi Maptam dans son article 12 supprimé au Sénat en première lecture (schéma repris par la proposition de loi Gouffier-Rupin déposée avec en décembre 2020 avec 39 députés franciliens de la majorité ⁽¹⁸⁾). Il transforme les EPT en intercommunalités à fiscalité propre, en opérant par la loi leur transformation en communautés

¹⁸ Assemblée nationale, *Proposition de loi visant à engager une réforme institutionnelle du Grand Paris*, déposée le 14 décembre 2020 par Guillaume Gouffier-Cha et Pacôme Rupin et 39 députés du groupe La République en Marche (LREM).

d'agglomération. Chaque EPT peut en revanche se transformer en communauté urbaine sur délibération de ses communes, selon les règles de droit commun.

Cet alignement est également opéré dans le champ fiscal, financier et budgétaire (DGF, fiscalité, règles budgétaires, péréquation, fonds de concours, reversements aux communes, pacte fiscal et financier...). Le droit commun de l'intercommunalité s'applique pour la désignation des conseillers (lors des prochains scrutins de 2032) et la composition de l'exécutif. Il en va de même pour la gestion des personnels et des représentations extérieures. Seules les spécificités de la région Ile-de-France (en matière de compétences transport notamment) conduisent à quelques dérogations avec le droit commun des communautés d'agglomération. Ces dérogations sont en outre déjà aménagées pour les communautés franciliennes de deuxième couronne.

La métropole du Grand Paris est, dans un mouvement inverse, transformée en établissement public à statut particulier, avec des règles de fonctionnement inspirées de celles en vigueur pour les différentes formes de syndicats mixtes. Elle est habilitée à prélever certaines recettes fiscales affectées à ses compétences, notamment la compétence Gemapi, ou à fixer ses tarifications dans les équipements et services publics dont elle assure la gestion. Elle est par ailleurs financée par ses membres en fonction des compétences et missions qui lui sont confiées. L'établissement public est au service de la métropole et de toutes les collectivités qui concourent à son fonctionnement. Il les appuie par ses ingénieries mutualisées et porte, en maîtrise d'ouvrage déléguée ou transférée, des projets d'intérêt métropolitain. Il coordonne et aligne les stratégies de ses membres à travers des exercices de planification et des contrats.

L'établissement public de la métropole est doublement ouvert :

- dans une logique de coopération « horizontale » interterritoriale, il l'est en termes de périmètre en s'élargissant progressivement à d'autres intercommunalités de l'unité urbaine de Paris¹⁹ (continuité du bâti) et aux pôles d'emploi stratégiques (Saclay, Roissy, villes nouvelles...) ;
- dans une logique de coopération « verticale », il associe les différents échelons institutionnels concourant aux grandes fonctions urbaines de la métropole du Grand Paris ; tout en organisant des systèmes de votes différenciés selon les compétences.

Cette flexibilité institutionnelle constitue l'avantage comparatif majeur de la nouvelle institution et lui laisse le temps de prouver son efficacité avant d'en redéfinir la configuration. S'il n'impose aucune disparition de « strate » horizontale, l'établissement public métropolitain est en revanche missionné pour rationaliser la cartographie des syndicats techniques interdépartementaux et des outils d'aménagement. Il sert à décroquer et « dé-siloter » l'action publique dans les champs de l'aménagement et de la planification écologique. La participation de la région à la gouvernance de l'établissement public permet de fusionner verticalement certains exercices de planification redondants (cf. plus haut).

Les membres de plein droit de l'établissement public deviennent les EPT transformés (en première couronne) et les autres intercommunalités rattachées en seconde couronne.

Ce dernier scénario est ainsi très pragmatique et porté par une logique de subsidiarité ascendante. Il ne s'éloigne pas tant que cela des autres territoires français qui combinent pour la plupart communes et intercommunalité à fiscalité propre avec des syndicats mixtes « interterritoriaux » pour gérer les SCOT, la compétence Gemapi, les transports, le traitement des déchets, la distribution d'énergie...

¹⁹ Nous faisons ici référence à l'agglomération « morphologique » caractérisée par une continuité de l'urbanisation et non à la notion d'« aire urbaine » que l'Insee utilisait il y a quelques années et qui reposait sur le critère des déplacements domicile-travail. L'« aire urbaine » de Paris était encore plus vaste, intégrant des espaces ruraux et d'autres unités urbaines éloignées (pour certaines dans l'Oise). Ces deux notions ont été souvent confondues dans les débats publics. L'unité urbaine de Paris représente, en 2025, 406 communes, 2 824,2 km² et presque 11 millions d'habitants. Elle reste intégralement incluse dans la région Ile-de-France.

3. Scénario « polycentrique » : les ajustements législatifs à prévoir

Cette troisième partie vise à organiser les travaux pratiques pour mettre à l'endroit l'organisation métropolitaine et assurer des jeux plus coopératifs entre échelles en retenant notre scénario préférentiel exposé précédemment.

3.1. De l'EPT à la communauté d'agglomération

La transformation des actuels établissements publics territoriaux en intercommunalité à fiscalité propre est relativement simple à conceptualiser. Plusieurs aspects sont à examiner : les compétences, les instances de gouvernance et de représentation extérieure, les modalités de financement, la gestion des personnels...

La loi pourrait aménager une transformation juridique de plein droit en communauté d'agglomération, sans délibérations locales, ou accompagner une transformation obligatoire par un droit d'option concernant la catégorie juridique d'intercommunalité. La délibération des communes (selon les règles classiques) porterait sur le choix du régime entre communauté d'agglomération et communauté urbaine. A défaut d'accord à la majorité qualifiée, le statut de communauté d'agglomération s'imposerait, celui-ci étant le plus proche des actuels EPT.

Le tableau ci-dessous met en exergue les recoupements des compétences obligatoires des EPT avec les compétences obligatoires des communautés d'agglomération. Il confirme la très grande proximité de leurs responsabilités actuelles et la facilité avec laquelle pourrait s'opérer la transition. La plupart des compétences obligatoires des communautés d'agglomération sont d'ores et déjà exercées par les EPT soit à titre exclusif, soit en partage avec la métropole (dans les champs où celle-ci définit un intérêt métropolitain ; notamment en matière d'aménagement et de développement économique).

	Communauté d'agglomération (droit commun)	Etablissement public territorial
Développement économique	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme	Les EPT interviennent en matière économique dans les domaines qui n'ont pas été classés dans l'intérêt métropolitain. Leur changement statutaire modifierait peu les partages de compétences. La compétence primaire serait redonnée aux communautés d'agglomération avec possibilité de transfert ou délégation à l'établissement métropolitain.
Aménagement	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire ; Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports	Les EPT réalisent d'ores et déjà le PLU-I et exercent des compétences d'aménagement en dehors des opérations d'intérêt métropolitain. Le SCOT pourrait continuer à être porté à l'échelle de la métropole (après redéfinition de sa complémentarité par rapport au SDRIF) Sur les mobilités, la spécificité francilienne impose une dérogation. La transformation des EPT les alignera sur les autres communautés d'agglomération franciliennes.
	Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en	Les établissements publics territoriaux exercent déjà la responsabilité de la politique d'attribution des logements sociaux, de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

Logement	œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ; Possibilité de devenir autorités organisatrices de l'habitat.	L'alignement de leur statut nécessitera quelques ajustements pour préciser leur rôle en matière de politique de l'habitat et redéfinir les attendus de la politique métropolitaine. Au regard de l'expérience de la décennie passée, l'échelle des EPT s'est avérée plus adaptée pour conduire des politiques opérationnelles et procéder au rattachement territorial des offices HLM. La planification métropolitaine (PMHH) et régionale (SRHH) doit être simplifiée.
Politique de la ville	Définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.	Le libellé de la compétence des EPT est identique. Ils doivent en outre signer la convention intercommunale mentionnée à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine
Environnement	• Collecte et traitement des déchets • Eau • Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 • Gestion des eaux pluviales urbaines, au sens de l'article L. 2226-1. • Obligation de réaliser un plan climat (PCAET) • Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement	Les EPT disposent déjà, de plein droit, de la plupart de ces compétences (eau, assainissement, déchets, PCAET). Il sera nécessaire de leur confier la compétence primaire en matière de Gemapi tout en imposant son exercice à l'échelle de l'établissement public métropolitain. L'organisation de la gestion des eaux pluviales doit être également reprise dans les compétences primaires des ex-EPT tout en étant transférables, en tout ou partie, à l'établissement public métropolitain.
Accueil des gens du voyage	En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;	Une clarification est à prévoir sur l'exercice de cette responsabilité au sein du Grand Paris.

La suppression des compétences naguère appelées « optionnelles », à savoir celles figurant dans une liste des cinq compétences (voirie, protection de l'environnement et du cadre de vie, équipements culturels et sportifs, action sociale, maisons de services au public) parmi lesquelles les communautés d'agglomération devaient obligatoirement choisir trois autres compétences, rend encore plus aisée la transition. Ces compétences sont désormais facultatives. Les compétences attribuées de plein droit aux EPT sont de fait devenues plus larges, à plusieurs égards, puisqu'ils comprennent dans leurs statuts les compétences « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial* » et « *action sociale d'intérêt territorial* », compétences désormais inscrites dans les compétences facultatives des communautés d'agglomération.

Le « bouquet » des compétences obligatoires des actuels EPT les rapproche donc fortement des communautés d'agglomération. Ces compétences socles peuvent être naturellement complétées par des transferts volontaires des communes et/ou maintien des compétences supplémentaires déjà exercées par les anciennes agglomérations lors de leur transformation en EPT.

La catégorie juridique des communautés d'agglomération présente de fait la souplesse nécessaire pour accueillir les EPT malgré leur intégration encore très inégale et asymétrique. Elle peut favoriser leur intégration graduelle et une convergence plus forte de leurs profils, soit à travers l'exercice de nouvelles compétences facultatives soit une définition plus approfondie de l'intérêt communautaire. Il est à noter que celui est défini à la majorité des deux tiers des membres au sein des EPT alors qu'il l'est à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein des conseils communautaires classiques, ce qui nécessiterait une évolution légère des textes.

En termes de fonctionnement de l'assemblée délibérante, les règles sont quasi-identiques pour composer l'exécutif, organiser les délibérations, définir l'intérêt communautaire (intérêt territorial dans le cas des EPT). La loi NOTRe a symboliquement précisé que les EPT étaient assimilables à des syndicats de communes dans leur fonctionnement, hors des dispositions spécifiques explicites. Le fonctionnement organisé par ces dernières aboutit surtout, en pratique, à les apparenter aux intercommunalités à fiscalité propre. Il en est ainsi de leurs capacités à se substituer aux communes dans leur représentation au sein des syndicats mixtes.

La poursuite de l'alignement du statut des EPT sur des intercommunalités à fiscalité propre suppose :

- une répartition des sièges entre communes conforme aux principes de droit commun des communautés (tenant compte du principe de proportionnalité démographique) ;
- un plafonnement des mandats de vice-présidents.

Dans les faits, le nombre de conseillers territoriaux au sein des établissements publics territoriaux relève déjà du droit commun des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il tient compte du nombre d'habitants qu'ils regroupent et s'appuie sur les dispositions des articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui intègrent un tableau de distribution des sièges. Les EPT n'ont pas du tout, à ce jour, les souplesses des syndicats de communes et sont assimilables aux intercommunalités à fiscalité propre. La seule différence est qu'ils ne peuvent proposer une répartition des sièges dérogatoire, sur accord local, comme l'autorise l'article L. 5219-9-1 du CGCT pour les intercommunalités à fiscalité propre. Leur alignement sur le droit commun donnerait davantage de liberté aux communes sur ce point, mais dans un cadre beaucoup plus limité qu'autrefois. La jurisprudence du Conseil constitutionnel dite de « Salbris » a imposé des règles beaucoup plus rigides pour faire prédominer le principe de proportionnalité démographique.

La principale transformation sera celle des mécanismes de désignation des élus communautaires lors des prochains renouvellements, par application généralisée du fléchage sur des bulletins à double liste (en cas de maintien de ce scrutin à l'horizon de 2032). Cette transformation serait d'un impact minime.

Les règles de plafonnement du nombre de vice-présidents sont légèrement plus strictes dans les EPT en limitant le seuil maximal à 20 % du nombre total de membres du conseil. Ce pourcentage est de 30% dans les communautés d'agglomération mais dans la limite de 15 postes.

Les EPT doivent également mettre en place une conférence des maires. Celle-ci était naguère un organe facultatif, d'initiative spontanée. Depuis la loi Engagement et proximité n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, cette conférence des maires est obligatoirement instituée dans toutes les intercommunalités sauf si l'ensemble des maires sont déjà membres du bureau. L'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'elle se réunit à l'initiative du président ou à la demande d'un tiers des maires.

La remise en ordre du mode de financement des EPT, dans l'hypothèse d'une transformation statutaire et d'un alignement sur le droit commun, serait en pratique la principale évolution législative à aménager. Les communautés d'agglomération retrouveraient la plénitude de leurs capacités fiscales sur la CFE, la taxe d'habitation (résidences secondaires), les taxes foncières (taux additionnels), la Tascom... en outre des fiscalités affectées (TEOM). La fraction de TVA remplaçant la part supprimée de la taxe d'habitation et la part de CVAE devrait leur être allouée également, une quote-part pouvant être mutualisée à l'échelle métropolitaine si elles le décident (notion de contribution fiscalisée).

La dotation d'intercommunalité (ainsi que les compensations historiques intégrées dans cette dernière) leur reviendrait de plein droit dans le cadre du droit commun et tiendrait compte de leur degré d'intégration et de leur potentiel financier. Ces recettes fiscales et budgétaires seraient de nature à assurer le financement de la dynamique évolutive de leurs charges et des transferts de compétences en provenance des communes. Les communautés d'agglomération auraient l'obligation de reverser aux

communes les attributions de compensation aujourd'hui versées par la métropole. Serait ainsi supprimé le mécanisme actuel d'attributions de compensation inversées, totalement atypique, qui régit les relations communes-EPT. La réalisation d'un pacte financier et fiscal, au sens de la loi Lamy de 2014, s'imposera avec les communes.

Il est à noter que les EPT sont d'ores et déjà l'entité territoriale de référence retenue dans le cadre de l'analyse des potentiels financiers intercommunaux agrégés (PFIA) pris en compte au titre du Fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC). Ils sont, ici encore, alignés sur les autres intercommunalités de droit commun à ce titre, contrairement à la métropole. L'existence comme les règles de fonctionnement de la commission locale d'évaluation des charges territoriales créée au sein des EPT sont également d'autres indices des analogies concrètes avec les intercommunalités classiques, qui les éloignent des syndicats de communes.

3.2. Le retour de la MGP au projet multipolaire d'origine

La transformation de la MGP en établissement public à statut particulier est relativement aisée à concevoir au vu de sa faible intégration et de son profil actuel d'administration de mission. Le changement législatif proposé aura néanmoins des effets majeurs sur sa gouvernance et son financement.

D'un point de vue institutionnel, l'établissement public perdrait son caractère intercommunal au sens strict du terme. Ses membres deviendraient les nouvelles communautés d'agglomération issues de la transformation des EPT. Il est parfaitement possible de préserver une conférence des maires et même de lui octroyer certaines prérogatives juridiques pour maintenir un lien direct avec l'échelle municipale (concept de « métropole des maires »).

Du point de vue financier, l'établissement public fonctionnerait avec les ressources confiées par ses membres mais aussi avec les produits de recettes affectées à ses compétences opérationnelles (la taxe Gemapi par exemple).

La répartition des sièges entre Paris et les 11 agglomérations devra tenir compte de leurs poids démographiques respectifs mais avec des contraintes moindres que dans une intercommunalité à fiscalité propre. Le législateur pourrait faire le choix de l'organiser directement (par voie d'un décret) ou de laisser une légère marge de négociation aux intercommunalités.

Le fonctionnement de l'établissement public s'inspirerait très largement des règles génériques des syndicats mixtes mais tout en disposant d'un statut particulier aménagé par la loi. Celle-ci peut ainsi en déterminer :

- les membres,
- le ressort territorial,
- le siège,
- le fonctionnement de l'organe délibérant,
- la composition de son exécutif,
- les principales missions exercées de plein droit,
- les conditions de transfert de compétences supplémentaires,
- les modalités d'adhésion de nouvelles intercommunalités,
- les ressources,
- le statut des agents,
- le patrimoine (détenu en propre ou mis à disposition).

Les syndicats mixtes se sont fortement développés avec l'émergence des intercommunalités à fiscalité propre. Plus de 3000 sont aujourd'hui recensés en France. Ils peuvent être restreints à des rôles de planification (SCOT) ou de coordination légère (pôles métropolitains) mais aussi exercer des compétences opérationnelles très onéreuses, avec ressources propres (fiscales ou tarifaires), notamment

en matière de transport comme Sytral Mobilités à Lyon ou Tisseo Collectivités à Toulouse, de services publics environnementaux...

Les grands syndicats de traitement des déchets, de gestion de l'eau, d'énergie... ont été transformés en syndicats mixtes. La vocation première des syndicats mixtes est d'assurer une coopération multi-niveaux et/ou interterritoriale, soit au sein du seul bloc communal soit en associant d'autres niveaux de collectivités voire d'autres personnes morales de droit public.

Le code général des collectivités distingue plusieurs types de syndicats mixtes :

- les syndicats mixtes dits « fermés » (article L. 5711-1 du CGCT) sont composés exclusivement de collectivités du bloc communal (communes et intercommunalités) ;
- les syndicats mixtes « ouverts » restreints (article L. 5721-8 du CGCT) qui associent des collectivités de rangs différents (bloc communal, départements, région) ;
- les syndicats mixtes « ouverts » dits « élargis » (article L. 5721-1 et suivants du CGCT) par adjonction d'établissements publics (port autonome, chambre consulaire, université...).

La possibilité de créer des syndicats mixtes de manière spontanée, ou de transformer des syndicats de communes en syndicats mixtes, est très large et ouverte. La formule du syndicat mixte prend au demeurant des formes plus réglementées et organisées pour servir de supports à certaines politiques publiques. Sont apparus les syndicats mixtes porteurs de parcs naturels régionaux, de SCOT, de pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), de pôles métropolitains, d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou d'établissements publics d'aménagement des eaux (EPAGE). Les textes régissant ces politiques publiques peuvent fixer des règles précises pour organiser la gouvernance des syndicats mixtes dédiés (composition, répartition des sièges, adjonction d'une conférence des maires ou d'un conseil de développement...). Les syndicats mixtes peuvent percevoir des recettes fiscales affectées à un service dont ils sont l'autorité organisatrice.

Certains syndicats mixtes ont évolué vers un statut particulier d'établissement public à caractère administratif. C'est notamment le cas d'Ile-de-France mobilités (IDFM) depuis la transformation statutaire de l'ancien STIF. IDFM a néanmoins préservé des règles de fonctionnement héritées de la période antérieure, notamment pour le statut des personnels. La composition de ses instances est définie directement par la loi. Elle donne la majorité à la région mais comprend également des représentants des autres collectivités (conseils départementaux, ville de Paris, intercommunalités) et d'autres acteurs publics (chambre de commerce). La loi accorde de plein droit la présidence à la région. Elle organise également la répartition des vice-présidences entre collèges.

Une évolution vers un établissement public à caractère administratif à statut singulier serait également envisageable pour l'établissement public métropolitain, en devenant une catégorie *sui generis*.

Coordination verticale

L'association des départements et de la région pourrait être organisée à travers une « conférence métropolitaine » telle que le prévoyait le projet de loi Maptam initial. Mais comme nous l'avons évoqué plus haut, cet établissement public, inspiré de la philosophie des syndicats mixtes, pourrait prendre une forme « ouverte » afin d'intégrer également dans sa propre gouvernance les conseils départementaux et la région. Ceux-ci en deviendraient membres avec statut spécial. La loi pourrait aménager des règles de délibération spécifiques sur des compétences partagées entre tous les acteurs. Ils ne pourraient prendre part aux délibérations portant sur les compétences relevant à titre exclusif du « bloc communal ». Cette hypothèse ferait du « Grand Paris » un foyer d'impulsion commun à l'ensemble des acteurs.

Ce nouvel agencement inter-niveaux permettrait de réduire les redondances des documents de planification superposés, en prévoyant par exemple une articulation plus lisible voire l'unification pure et simple des documents « enchâssés » (SDRIF/SCOT, SRCAE/PCAET, SRHH/PMHH...). Une

territorialisation beaucoup plus fine de ces documents serait possible avec une autre gouvernance, associant pleinement les autorités en charge des PLUI (qui pourraient devenir des PLUI-HD) comme co-responsables de ces exercices, à l'instar du modèle prévalant partout ailleurs ⁽²⁰⁾. Il en irait de même dans la capacité à porter et territorialiser des objectifs communs en matière de politique du logement ; la MGP n'étant pas parvenue à réaliser son plan métropolitain en la matière (PMHH), laissant l'Etat reprendre en la main à travers le schéma régional (SRHH) pour fixer des objectifs de production de logements par territoire.

L'inclusion de la région dans la gouvernance de l'établissement public métropolitain permettrait de renforcer les coopérations des agences techniques et outils opérationnels (entreprises publiques locales) au service de stratégies coordonnées. Les grandes opérations d'intérêt métropolitain pourraient relever d'un pilotage commun.

Fusions horizontales des syndicats

Afin que l'établissement métropolitain participe d'un vaste chantier de simplification institutionnelle du Grand Paris et soit assis sur une responsabilité lisible, il gagnerait à être clairement orienté sur les grands enjeux de planification écologique et énergétique. Composé de communautés d'agglomération dotées des compétences primaires dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets et de l'énergie-climat (PCAET), l'établissement public pourrait être porteur d'une plus forte ambition collective dans la gestion intégrée des grands services urbains environnementaux.

La nouvelle configuration permettra de progresser, au rythme adéquat, vers un schéma d'incorporation progressive des puissants syndicats techniques historiques du Grand Paris : SEDIF, Sénéo, SIAAP, SIGEIF, SIPPREC, SYCTOM, Seine Grands Lacs. Ces syndicats ont commencé depuis quelques années à œuvrer ensemble sous l'appellation « *services publics urbains du Grand Paris* » et à développer des démarches collaboratives ⁽²¹⁾. Certains se présentent d'ores et déjà comme « agence métropolitaine » (SYCTOM). Ils intériorisent sans doute peu à peu l'idée de leur intégration programmée dans l'autorité métropolitaine unifiée. La loi NOTRe prévoyait déjà implicitement ce rendez-vous il y a une décennie en précisant que « *la métropole du Grand Paris propose à l'Etat et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant dans son ressort territorial* ». Le législateur n'ayant pas réussi à faire de la métropole du Grand Paris l'autorité organisatrice de la distribution d'énergie, elle avait néanmoins été « *chargée de la mise en cohérence des réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid* » et devait établir « *en concertation avec les autorités compétentes intéressées, un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains qui a pour objectif de veiller à leur complémentarité* ». Le grand rendez-vous de la rationalisation des syndicats techniques était de fait déjà mis en perspective. L'idée sous-jacente était que la métropole construirait son identité à partir de ces vastes structures intercommunales héritées de l'histoire.

Même si la Métropole s'est engagée dans un protocole stratégique de programmation et de coopération avec ces grands syndicats, le fait que ses membres directs (les communes) ne détiennent plus les compétences primaires concernées rend *de jure* très compliqué tout scénario de rapprochement plus poussé. L'obstacle serait levé en intégrant les communautés d'agglomération compétentes comme membres de l'établissement public métropolitain. La fusion progressive des syndicats mixtes avec l'établissement métropolitain pourrait s'opérer via les dispositions simplifiées déjà prévues par l'article L. 5711-4 du CGCT. Dans cette hypothèse l'ensemble des personnels des structures dissoutes relèveront de l'établissement public métropolitain avec ses conditions de statut et d'emploi. Les conditions financières et patrimoniales des transferts sont déjà prévues par les textes.

²⁰ Le SCOT adopté par la Métropole du Grand Paris en 2022 a été critiqué pour son déficit de territorialisation par les services de l'Etat. Cf. Rapport Cour des Comptes, *L'organisation de la métropole du Grand Paris*. Bilan et perspectives, octobre 2023.

²¹ Voir les communiqués de presse communs à l'occasion des salons annuels de l'Association des maires d'Ile-de-France.

La conjonction de leurs forces, adossées à l'établissement métropolitain et éventuellement à la région, pourrait avoir des effets extrêmement puissants en matière de génie civil, d'innovation, de promotion de la vitrine « Grand Paris » à l'international. L'agglomération parisienne a été très en pointe au début du XXème siècle, à travers le conseil général de la Seine, pour déployer des réseaux modernes dans l'eau, l'énergie, les déchets... Le savoir-faire français dans ces métiers, reconnu à l'étranger, y trouve largement son origine.

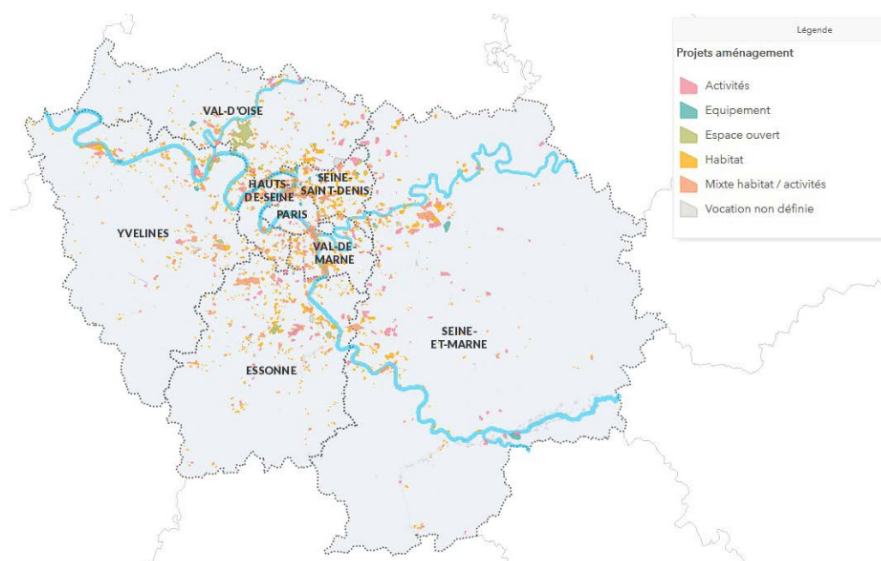
L'établissement métropolitain pourrait porter une nouvelle ambition commune, pourvoyeuse de recettes à travers la vente de services (production d'énergie notamment) et de fortes retombées économiques en termes de commande publique (travaux, délégations de services publics...). Ces différents syndicats représentent des budgets annuels qui, en cumulé, approchent les deux milliards d'euros. Ils représentent environ la moitié de celui de la région ou du budget d'Ile-de-France mobilités (4,3 milliards d'euros). Leur force de frappe en matière d'investissement public est considérable (1 à 1,5 milliard d'euros). Il convient de noter que ces compétences dites de réseau sont considérées comme « insécables », c'est-à-dire qu'elles sont transférées en totalité et ne peuvent être soumises à une clef de partage (intérêt métropolitain). A l'issue du processus d'intégration, l'établissement public métropolitain disposerait d'un budget consolidé sans commune mesure avec l'actuelle surface financière de la Métropole du Grand Paris. Ce budget serait composé pour l'essentiel de budgets annexes et de recettes affectées (redevances, taxes énergie, taxe Gemapi...).

Le fonctionnement en synergie de l'établissement public métropolitain (EPT) avec ses agglomérations membres rendra beaucoup plus fluide l'organisation de la subsidiarité pour définir les projets d'intérêt métropolitain et faciliter des mutualisations. Factuellement, la métropole actuelle n'est pas dans une relation de type « *in house* » avec les EPT. Ceux-ci n'exercent pas sur elle un « *contrôle analogue* », au sens de la jurisprudence européenne, à celui qu'ils exercent sur leurs propres services. Prévus par le III de l'article L 5219-12 du CGCT les services communs entre les territoires et la métropole sont exposés, nous semble-t-il, à des risques de requalification en prestations concurrentielles. L'absence d'emboîtement en système « gigogne » du « bloc » commune-EPT-métropole (la Cour des comptes parle de schéma « *non pyramidal* ») est un système profondément sous-optimal dans l'allocation des ressources. Le schéma nouveau sécuriserait les pratiques de mutualisation de services en s'appuyant sur le droit commun des syndicats mixtes (article L 5721-9).

La subsidiarité en matière d'aménagement

A la différence de son rôle dans les grands services publics environnementaux, les responsabilités de l'établissement public métropolitain en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et de gestion d'équipements collectifs resteraient soumises à la définition précise des opérations ou missions d'intérêt métropolitain. Reposant sur la délibération de ses membres, à raison des deux tiers des suffrages exprimés, la nouvelle configuration permettra d'effacer l'anomalie actuelle qui voit les membres de la métropole, représentants des communes, se prononcer sur des transferts de compétences que ces dernières ne détiennent plus en propre puisque les compétences primaires relèvent désormais des établissements publics territoriaux. Cette fragilité juridique, qui nous semble constituer un nid à contentieux, serait levée.

Carte n° 2 : Les projets d'aménagement sur le territoire métropolitain



Source Institut Paris Région

Une décennie de fonctionnement de la MGP illustre la prudence avec laquelle a été défini l'intérêt métropolitain jusqu'à ce jour. Il est possible d'y voir, comme le font de nombreux rapports critiques, un manque d'ambition de l'institution elle-même ou le résultat de la résistance des communes (et indirectement des EPT) ⁽²²⁾. Il est également possible de considérer comme avisé le choix de ne transférer à l'échelle métropolitaine que les plus vastes opérations ou celles à très forte dimension stratégique. Au sein d'un espace déjà très largement bâti et équipé, assez rares sont les opérations et les projets d'équipement pour lesquels le suivi et la gestion seraient véritablement optimisés par un transfert à la métropole. Elle n'est pas la mieux placée, à notre sens, pour assurer le suivi au quotidien de dizaines de ZAC, gérer les piscines, les théâtres ou les médiathèques, animer et entretenir des parcs d'activités économiques de dimension standard. La « métropolisation » poussée de ces sujets nous semblerait contre-productive. Il est heureux que la révision de la loi Maptam ait permis leur mutualisation à des échelles intermédiaires.

Plutôt que de se construire par remontée de compétences en provenance du « bloc communal », c'est davantage par « redescende » de compétences actuellement exercées par l'Etat que pourrait être conforté le rôle de l'établissement public métropolitain, dans une collaboration à définir avec la région. Un schéma progressif de transfert complet de la gouvernance des établissements publics d'aménagement (EPA) et Opérations d'intérêt national (OIN) devrait être mis en perspective, notamment en cas d'élargissement du périmètre métropolitain. Avec la région, l'établissement public métropolitain aurait également vocation à piloter à terme l'établissement public foncier régional (EPFIF). Il pourrait, aux côtés des communes et agglomérations, renforcer son poids dans l'actionnariat des 29 entreprises publiques d'aménagement recensées par la chambre régionale des comptes au sein du périmètre métropolitain.

²² La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France déplorait en 2024 dans son rapport sur la politique d'aménagement au sein du Grand Paris que sur près de 1000 projets et opérations d'aménagement dans le ressort métropolitain, seulement six (et pas les plus « structurants » selon elle) soient déclarés d'intérêt métropolitain. La densité de la métropole, déjà exceptionnelle au monde avec 430 millions de m² bâtis, va augmenter de 4,3% à l'horizon 2030.

Conclusion

Cette note s'achève en concluant à la possibilité d'améliorer de façon simple et graduelle l'organisation du Grand Paris sans paralyser l'action publique durant de longues années. Elle plaide non pas pour déconstruire mais pour requalifier des institutions nécessaires tant au déploiement de l'intercommunalité coopérative qu'à l'émergence d'une gestion intégrée des grands services publics métropolitains de réseau.

Nous sommes convaincus que le Grand Paris s'impose peu à peu comme une réalité vécue, intériorisée par les habitants et les entreprises, porteuse de stratégies coordonnées et d'une plus grande solidarité entre ses composantes territoriales. Mais reconnaître pleinement le « fait métropolitain » est une chose, en organiser la gouvernance en est une autre. Pour les raisons indiquées, celle-ci est nécessairement multi-acteurs, ne serait-ce qu'en raison des compétences métropolitaines exercées par la région en Ile-de-France, et de l'existence de départements infra-métropolitains dont le devenir n'est pas fixé.

L'organisation institutionnelle du Grand Paris peut difficilement faire l'impasse sur la complexité particulière d'un territoire de sept millions d'habitants, extrêmement dense, doté de patrimoines d'actifs (réseaux, bâtiments, équipements collectifs, logements...) considérables qu'il est peu réaliste de vouloir confier à une seule assemblée délibérante et à une seule administration sans en asphyxier le fonctionnement. Les transferts d'agents en provenance des territoires mais aussi des communes (et notamment de la ville de Paris) qu'il faudrait opérer en direction d'une métropole « intégrée » n'ont pas été pleinement mesurés par les promoteurs de cette idée. Ils atteindraient *a minima*, selon nos calculs sommaires, de l'ordre de 20 000 à 25 000 agents dans l'hypothèse d'une intercommunalité « intégrée » (avec des territoires transformés en simples échelons déconcentrés), auxquels il faudrait rajouter les 18 000 agents des conseils départementaux de première couronne et plusieurs milliers d'autres effectifs en provenance de Paris en cas d'option pour la collectivité métropolitaine à statut particulier. Il est par conséquent nécessaire de conduire des études d'impact de ces scénarios pour en mesurer les incidences budgétaires mais aussi les risques bureaucratiques.

Nos propositions visent à préserver le profil d'administration de mission de la métropole, centrée sur la planification, des programmes d'investissement d'ampleur et le pilotage des grands réseaux techniques du Grand Paris. Elle doit être une force agile, s'appuyant sur des logiques de gouvernance multi-niveaux et interterritoriales.

Des progrès importants restent à accomplir dans les mutualisations intercommunales mais nous avons vu qu'elles sont engagées au sein des EPT, à l'échelle de bassins de 300 000 à 700 000 habitants qui combinent taille critique et maintien d'une certaine proximité. Le « déverrouillage » institutionnel et financier proposé dans cette note redynamiserait selon nous les transferts et constitutions de services communs au sein des « blocs communaux ». Les duplicités et immobilismes que favorisent les actuels jeux de concurrence entre niveaux institutionnels perdraient en force face à la relance des dynamiques coopératives ascendantes.

Ravivées de manière chronique, les rivalités inter-niveaux ont suscité une fatigue collective et contribué à désenchanter la construction du Grand Paris qui aurait pu être accompagnée par un réel enthousiasme. A certains égards, la fausse piste qu'a constitué la création de la métropole sous le statut d'une intercommunalité est un simulacre qui a desservi les deux échelles d'action, freiné leur intégration respective, et surtout servi d'échappatoire aux communes les plus isolationnistes. Il est dommageable que le maximalisme des partisans de la métropole « intégrée » se soit coalisé il y a dix ans avec les tenants du statu quo *ex ante*, hostiles à toute forme d'intercommunalité. C'est cette alliance contre-nature, paradoxale, qui a conduit à rejeter le projet de loi Maptam initial et le scénario « marguerite » dont cette note préconise peu ou prou de s'inspirer.

Avec un signal législatif clair intervenant sans tarder, le mandat qui s'ouvre pourrait permettre de faire converger les actuels EPT, de degré d'intégration encore très disparate, vers des agglomérations plus

homogènes en charge des parcs d'activités économiques et des services aux entreprises, des équipements collectifs de rayonnement intercommunal, de la collecte des déchets, des plans d'urbanisme et des opérations d'aménagement. Les PLU-I pourraient devenir des PLUi-HD (« trois en un » avec le PLH et le plan local de déplacements) par lesquels les agglomérations pourraient être délégataires d'IDFM sur le « dernier kilomètre » des mobilités et d'une autorité organisatrice de l'habitat de premier rang, régionale et/ou métropolitaine, qui déléguerait des moyens financiers et opérationnels à des autorités de rang 2. Chaque niveau serait pleinement responsabilisé. Avec le temps, nous pensons que les nouvelles agglomérations feront émerger de véritables « quartiers » de la métropole, dotés d'une identité, d'un style propre, d'un projet de territoire participatif.

Nos recommandations ont souligné la nécessaire rationalisation des documents de planification et des grands opérateurs qui font vivre au quotidien le « Grand Paris » depuis des décennies, sans avoir attendu la renaissance de l'expression. Elles permettent une nouvelle étape de décentralisation par incorporation dans la métropole (et/ou la région) d'outils encore pilotés directement par l'Etat « aménageur ». Cet enjeu sera encore plus important dans l'hypothèse d'une extension du périmètre de l'organisation métropolitaine anticipant les effets à moyen terme du Grand Paris Express, dont certains sont déjà perceptibles sur la localisation des emplois (voir annexe n° 4). Le schéma institutionnel proposé ouvre le champ des possibles à ce sujet, permettant aussi bien une extension par voie législative que sur adhésion volontaire. Partie prenante de la gouvernance métropolitaine, la région n'y verrait plus de menace existentielle.

Nos propositions pourront sembler manquer d'ambition aux yeux des partisans les plus convaincus de la métropole « intégrée ». Mais elles ont le mérite de la progressivité et du pragmatisme, là où leurs propositions nous semblent réinventer une organisation *ex nihilo* sans tenir des institutions préexistantes et sans expliciter les adaptations qu'ils envisagent pour la ville-département de Paris ou la région. Recherchant la puissance et l'efficacité, certains schémas mal conçus pourraient conduire à l'impuissance collective et à la paralysie.

Le Grand Paris et ses territoires sont confrontés à d'importants défis pour ce second quart du XXIème siècle. L'accord de Paris y a été signé quelques mois après le vote de la loi NOTRe. Cette signature engage les acteurs publics et privés de la métropole à en faire une avant-garde du monde post-carbone. La métropole doit demeurer par ailleurs habitable, agréable à vivre, ouverte à tous les budgets, rééquilibrée dans ses moteurs de développement. Sa prodigieuse capacité à fabriquer du PIB doit aussi être transformée en capacité à produire des revenus pour ses habitants, ce qui n'est plus un exercice aussi mécanique qu'autrefois.

Tout est donc en place pour responsabiliser les acteurs autour d'une nouvelle répartition intelligente des responsabilités, dans un esprit de décentralisation et d'autonomie. Les propositions de ce document offrent un cap possible et des solutions pour agir vite.

Annexes

Annexe n°1 : Les principaux arguments avancés lors de la relance du débat sur le « Grand Paris » dans les années 2000

i) *L'argument de la compétitivité internationale*

En décalage avec des énoncés centrés sur la qualité de vie des Parisiens et des Franciliens, très présents dans les campagnes municipales et régionales de 2001 et 2004, la politique du « Grand Paris » a changé de dimension dans la deuxième partie des années 2000, compte tenu d'enjeux d'intérêt national et européen. Le bon fonctionnement de la région Ile-de-France dans son ensemble, et de l'agglomération parisienne en particulier, est apparu trop stratégique pour être enfermé dans des considérations purement locales et résidentielles. La décentralisation devait y être tempérée par la prise en compte de priorités d'intérêt national. C'est en substance ce qu'il faut lire entre les lignes du discours de Roissy de Nicolas Sarkozy en 2007. Cet intérêt supérieur impose de veiller à la performance globale d'une région urbaine qui représente près de 20 % de la population française (sur seulement 2% du territoire), 25% des emplois, plus de 30 % du PIB. Des sièges sociaux de la plupart des groupes français et étrangers y sont localisés. 40 % de la recherche nationale y est hébergée. 50 % des brevets déposés.

La discours de Roissy et les annonces gouvernementales permettent alors à l'Etat de reprendre la main et l'initiative dans une région qui a vu d'importantes collectivités (région, ville de Paris, Val-de-Marne, Essonne...) passer de droite à gauche en quelques années. Le mérite de la séquence est de porter un « dire de l'Etat » puissant à la veille de la révision du schéma directeur tout en mobilisant des ressources exceptionnelles pour moderniser un réseau de transport saturé et vieillissant. La région « état-major » de l'économie française sort à l'époque d'une décennie de convalescence, marquée par une croissance plus faible que la moyenne nationale et le lourd héritage de la crise immobilière (bureaux) des années 1990. La concurrence du Grand Londres est très forte pour attirer les activités financières, les sièges des firmes multinationales et les industries créatives. Dans la nouvelle zone euro, Amsterdam, Bruxelles, Francfort, Milan... contestent les avantages parisiens. Sur le plan touristique, la région parisienne semble peu à peu s'endormir depuis les succès d'Eurodisney, du stade de France et la consolidation de son offre muséale. Le leadership en matière de congrès est challengé par des destinations prisées comme Vienne ou Barcelone...

Ouvrir le débat sur le « Grand Paris » est une manière implicite d'accuser l'immobilisme et l'endormissement des élites publiques locales. Auteur en 2004 d'un rapport important remis à Jean-Pierre Raffarin sur les écosystèmes de croissance et les « clusters » qui préparera la création des pôles de compétitivité ⁽²³⁾, Christian Blanc sera nommé secrétaire d'Etat à la région capitale pour superviser ces différents chantiers. Cette pression des enjeux de performance économique et d'attractivité internationale va se renforcer après la crise de 2008, notamment pour capter l'attention des grands fonds d'investissement mondiaux et faire repartir l'économie. Le discours de Toulon de Nicolas Sarkozy, quelques jours après la chute de Lehman Brothers, annonce l'installation de ce qui sera le comité Balladur. Différents rapports, nombre de tribunes et de discours portent l'idée de relancer l'économie par la création de métropoles puissantes. Le Grand Paris fait alors figure de tête de pont de ces nouvelles « fabriques de PIB ».

ii) *Emploi-transport-logement-urbanisme : assurer les cohérences introuvables*

Les promesses initiales du « Grand Paris » ont été de se replacer à hauteur de métropole pour penser les grands métabolismes de la métropole et lui offrir un projet stratégique tourné vers l'attractivité et le rayonnement. Les considérations tenant à la gouvernance institutionnelle du « cœur dense » (un espace

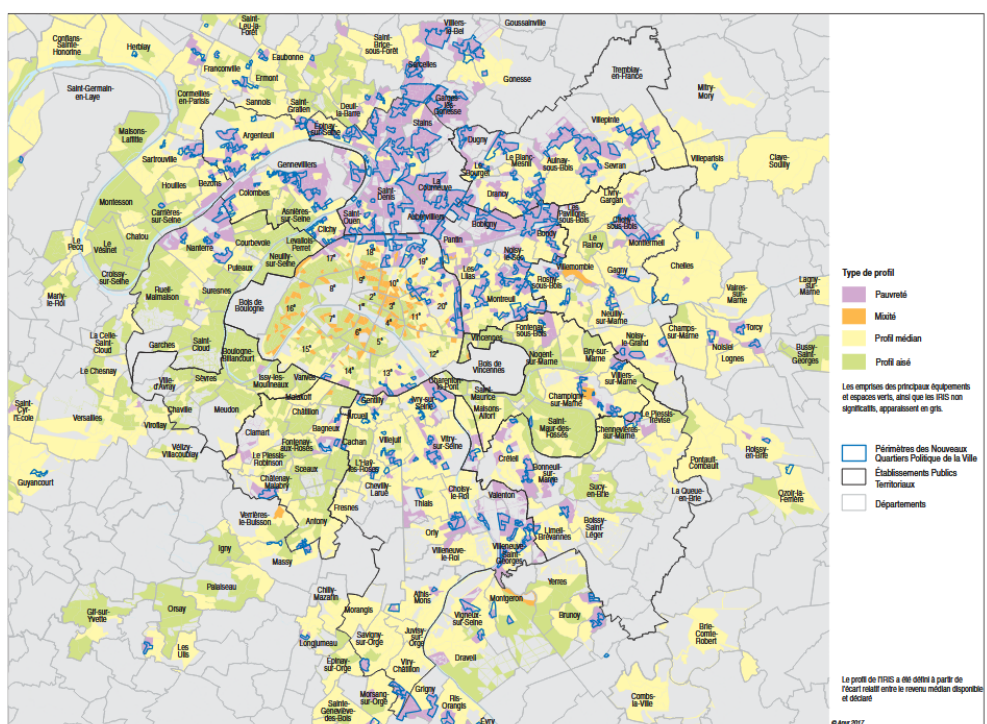
²³ Christian Blanc, *Pour un écosystème de la croissance. Rapport au Premier ministre*, 2004, 81 p.

de « dix kilomètres de rayon autour de Notre-Dame ») seront mises en sourdine et renvoyées à plus tard, afin de privilégier la constitution de grands « clusters » d'innovation (établissement public de Saclay notamment) mieux reliés aux pôles d'emploi régionaux, aux gares et aéroports, aux campus universitaires. Le lancement d'un grand concours international d'architectes et d'urbanistes, au moment même où la région engage la révision du schéma directeur, est alors un moyen de placer l'exercice sous pression tout en rappelant également le rôle historique joué par les chefs d'Etat dans les grands gestes d'aménagement et d'équipement de la capitale.

Implicitement, le chantier du « Grand Paris » a invité tous les acteurs publics et privés de la région parisienne se positionner et à quitter les postures convenues. Dans sa fonction d'interpellation stratégique, il a eu le mérite de mettre l'accent sur les carences des politiques publiques et les questions majeures restées orphelines de réponses, à savoir la redynamisation des créations d'emplois et le rééquilibrage est-ouest de l'économie francilienne, l'amélioration de l'offre de transport collectif, la relance de la production de logements à grand volume (60 000 logements supplémentaires par an prévus par la TOL, à savoir la territorialisation des objectifs de construction de logements énoncée par l'Etat), la stimulation de grands projets architecturaux innovants.

iii) Les enjeux de cohésion urbaine et de solidarité financière

Peu présente dans les énoncés des objectifs présidentiels et les rapports consacrés à la compétitivité (cf. Christian Blanc), la question de la cohésion socio-spatiale du Grand Paris s'est également imposée dans la plupart des débats de l'époque, nourris par des élus de toute sensibilité. Les émeutes urbaines consécutives au drame de Clichy-sous-Bois, les sujets du mal-logement et de l'habitat indigne, l'intensification de la pauvreté dans de nombreux sous-bassins de l'agglomération... produisent en effet un contraste saisissant avec l'excellence des pôles d'activités high-tech et l'élégance des quartiers résidentiels chic. Le lancement des programmes de rénovation urbaine et la création de l'ANRU crée en 2005 un effet de loupe puissant sur la situation économique dégradée des grands quartiers d'habitat social de la région. Des appels au renforcement des solidarités financières entre communes et des péréquations régionales (réforme du FSRIF de 2004) s'expriment en provenance de nombreux territoires, portés par des élus divers. La répartition spatiale de l'habitat à loyer modéré est également questionnée dans une période marquée par la création du droit au logement opposable (DALO).

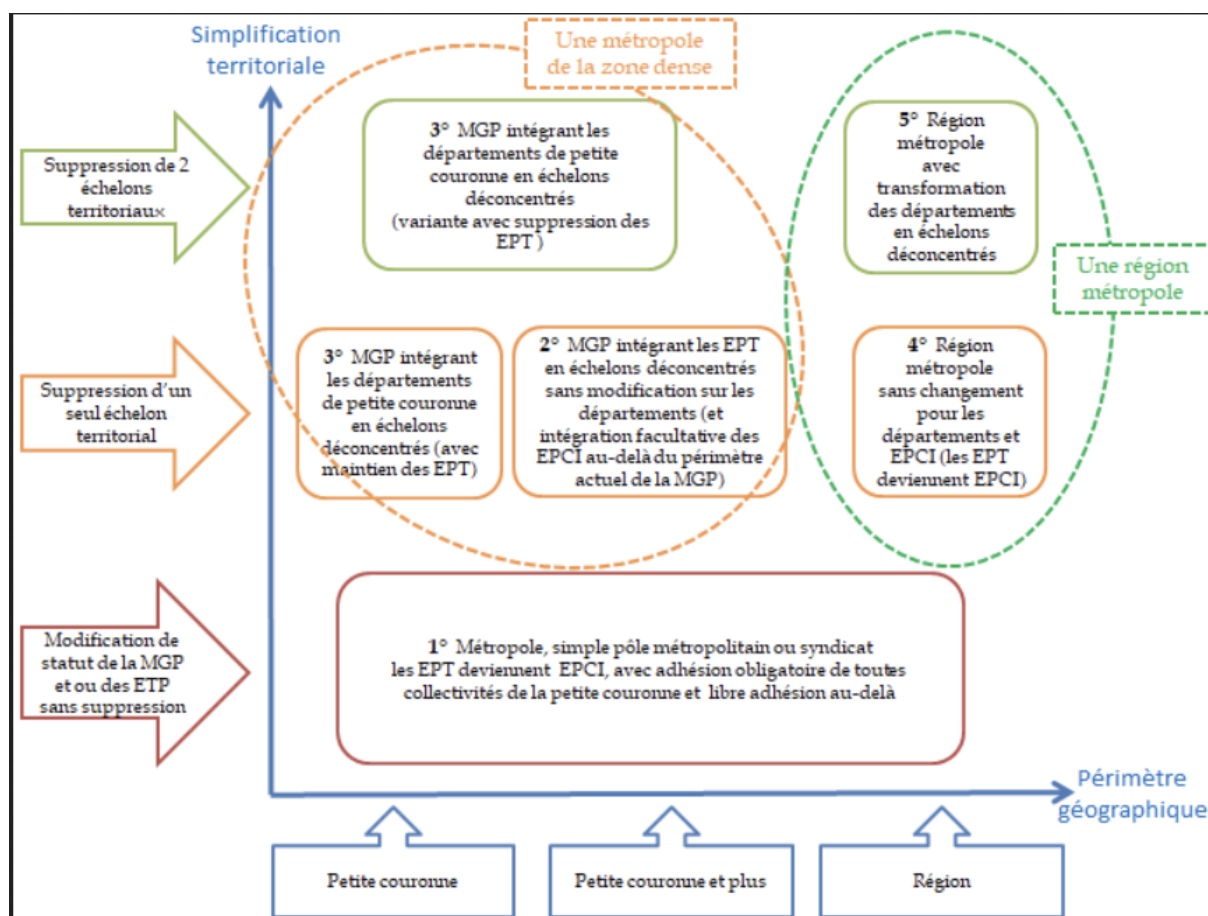


Annexe n°2 : Les étapes de la construction du Grand Paris

Dates	Contexte politique	Rapports, propositions	Hypothèses
2006	Création de la conférence métropolitaine		
2007	Discours de Roissy de Nicolas Sarkozy	3 scénarios Daniel Béhar & AdCF	« Marguerite » (modèle polycentrique : communautés d'agglomérations + syndicat mixte) ; « Haussmann 2 » (communauté urbaine de Paris et 30 ou 40 communes limitrophes) ; « Métropolis » (métropole intégrée avec fusion des départements de première couronne)
2008	Création d'un secrétariat d'Etat à la région capitale Crise financière	Rapport de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat (Philippe Dallier) Rapport de Jean-Paul Planchou commandé par la région Ile-de-France	- Compare les différents scénarios (dont Béhar-AdCF) et opte pour la métropole intégrée (collectivité à statut particulier, par fusion des départements et élection directe de l'exécutif) - Défend la métropole-région
2009	Création de Paris métropole (syndicat mixte) Discours de Saint-Dizier de Nicolas Sarkozy	Rapport du comité Balladur	Métropole intégrée avec fusion des départements 75,92,93, 94 et élection directe des conseillers par grande circonscription
2010	Adoption du SDRIF Loi RCT du 16 décembre		La loi RCT exonère les départements de première couronne de l'obligation d'achèvement de la carte intercommunale. Le statut de métropole créé par la loi RCT est très proche de celui des communautés urbaines et facultatif (seule Nice adopte le statut RCT)
2011	Débat public sur le Grand Paris Express Contrats de développement territorial		
2012	Election présidentielle Engagement d'un acte III de la décentralisation	Livre vert de Paris métropole	Présentation de différents modèles (« concertée », « confédérée ») et contributions
2013	Débats sur la loi Maptam, rejet de l'article 12 par le Sénat,		Projet de loi Maptam initial : métropole du Grand Paris sous forme d'établissement public à statut particulier fédérant des communautés d'agglomération (modèle « marguerite »)
2014	Adoption de la loi Maptam Elections municipales	Rapport de la mission de préfiguration	Loi Maptam votée : métropole (MGP) créée sous forme d'intercommunalité intégrée, fusion des intercommunalités existantes L'AdCF propose la création d'établissements publics territoriaux à l'échelle des territoires de la métropole
2015	Loi NOTRe		Création des EPT avec compétences de plein droit (PLU-I, aménagement...) et maintien provisoire de la CFE

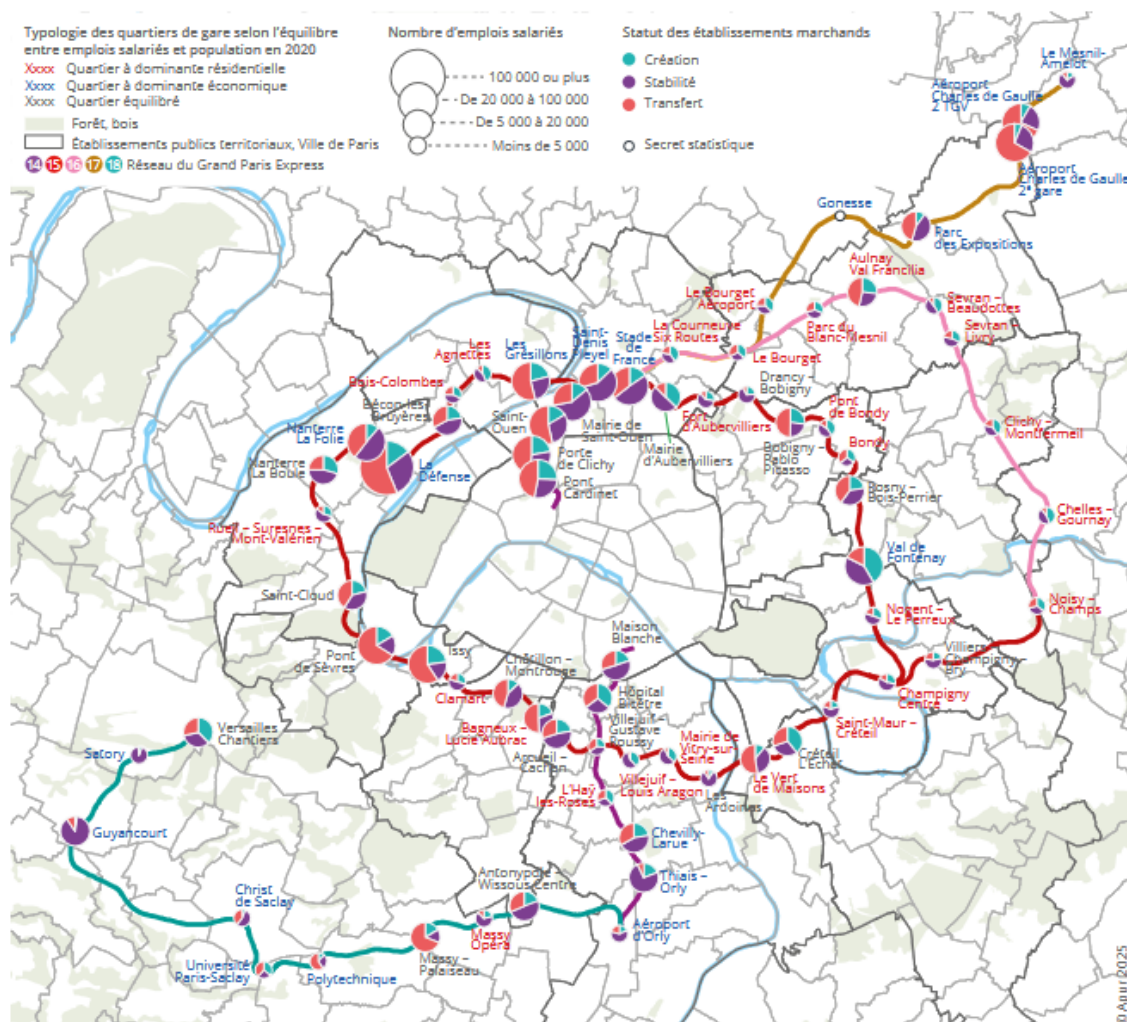
2016	Naissance de la MGP et des EPT		
2017	Election présidentielle Conférence nationale des territoires de juillet au Sénat	Rapport Cour des Comptes octobre 2017 Rapport demandé à Michel Cadot, préfet de région Ile-de-France (non publié)	Scénarios en débat + options de généraliser le modèle de Paris (ville-département) dans les trois départements de première couronne
2018		Rapport de Roland Castro sur « Paris en Grand »	
2019-2022	Loi 3DS	Proposition de loi Rupin-Gouffier (2020) Rapport du Sénat Dallier-Rambaud (2021)	Transformation des EPT en communautés d'agglomération et de la métropole en pôle métropolitain Exposition des principaux scénarios et variantes (avec hypothèse de transformation des départements en échelles déconcentrées de la métropole)
2023-2025	Nouveau SDRIF-E	Rapport Cour des Comptes 2023 Rapport Woerth 2024	Reprise des différents scénarios Proposition suppression de la MGP et renforcement de la région

Annexe n°3 : Le schéma des différents scénarios de transformation présenté par le rapport du Sénat, Dallier-Rambaud (2021)



Annexe n°4 : Les relocalisations d'emplois près des pôles gares du Grand Paris express (Insee)

► 5. Répartition des effectifs salariés du secteur marchand selon le statut des établissements dans les quartiers de gare du Grand Paris Express



Lecture : Fin 2022, 56,2 % des salariés du quartier de La Défense travaillent dans un établissement transféré dans le quartier entre 2010 et 2022.
 Champ : Effectifs salariés au 31/12 des établissements du secteur marchand hors agriculture, particuliers employeurs et intérimaires.
 Source : Insee, recensement de la population 2020, Flores 2022, Sirus 2022.

Bibliographie sommaire

Francesca Artioli, Patrick Le Galès (dir.), *La métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, 2023, 330 p.

Daniel Béhar, « *Métropole de Paris : la politique contre la géopolitique* », *Médiapart*, 29 juillet 2013.

Chambre régionale des comptes, *La politique d'aménagement sur le territoire du Grand Paris*, Rapport thématique régional, mars 2024, 98 p.

Cour des Comptes, *L'organisation territoriale de la Métropole du Grand Paris, Bilan et perspectives*, Rapport public thématique, janvier 2023, 121 p.

Christophe Chabrot, *Le Grand Lyon : de la communauté urbaine à la métropole* in *Lyon, métropole en mouvement*, dir. A. Mercier et R. Verhage, ed. PUL 2023, pp.15-32

Damaly Chum, Maël Gendron et Sophie Leguillon, « *Grand Paris : pour une métropole vraiment métropolitaine* », *Métropolitiques*, 25 octobre 2013.

Frédéric Gilli, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, 2014, 316 p.

Antoine Guironnet, *Au marché des métropoles. Enquête sur le pouvoir urbain de la finance*, Ronchin, Éditions Les Étaques, 2022, 208 p.

Christian Lefèvre, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la globalisation*, PUF, 2017.

Patrick Le Galès, *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, 2020, 342 p.

Nicolas Maisetti, « *Un établissement public territorial du Grand Paris entre contraintes budgétaires et luttes d'institutions : le cas d'Est-Ensemble* », *Revue française d'administration publique* 2021/2 n° 178

Métropole du Grand Paris, PCAET, adopté le 20 février 2026.

Sénat, Observatoire de la décentralisation, *Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital*. Rapport d'information n° 262 (2007-2008), déposé le 8 avril 2008 par Philippe Dallier.

Sénat, *Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier* – Rapport d'information n° 444 (2020-2021), déposé le 11 mars 2021 par Philippe Dallier et Didier Rambaud.