

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 203

PARIS

pour une nouvelle organisation budgétaire et territoriale

Juillet - Août 2019 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

PARIS

pour une nouvelle organisation budgétaire et territoriale

9

La ville de Paris a longtemps eu un statut spécial : de par son organisation administrative tout d'abord, pilotée directement par l'État jusqu'en 1977, où la ville a pour la première fois élu son conseil municipal. Également par son budget qui dépasse aujourd'hui les 9 milliards d'euros dont 1,3 milliard d'euros de dépenses d'investissement. Ou bien encore le statut de ses 52 000 agents, aligné sur la fonction publique d'État et très généreux, particulièrement pour son temps de travail.

La Capitale occupe une place de premier plan dans les classements internationaux des métropoles : le Grand Paris représente 25 % du PIB français, et la ville de Paris représente à elle seule 500 000 établissements pour 1,8 million d'emplois. On y compte de nombreux centres de recherche et équipements culturels ainsi qu'une majorité de sièges des entreprises du CAC 40.

Mais son fort potentiel d'attractivité se traduit aujourd'hui par une gestion budgétaire et des politiques publiques de plus en plus coûteuses : les impôts et taxes atteignent 1 935 euros par habitant et l'endettement de la ville culmine à 6 milliards d'euros. Et malgré cela, l'économie parisienne semble atteindre ses limites, notamment en matière de transports et de logement. En cause, l'organisation complexe avec ses multiples strates (la région, la Métropole du Grand Paris, les 7 départements, 64 intercommunalités, 1 276 communes, une préfecture de région et une préfecture de police) qui affaiblit l'action publique. Ce qui rejait sur la vie des Parisiens, des 12 millions de Franciliens dont 1 million d'actifs qui viennent quotidiennement travailler dans Paris intra-muros, et sur les entreprises qui les emploient.

Dans la course à la Mairie de Paris qui se précise, les candidats doivent repenser le modèle territorial de la capitale. La Fondation iFRAP recommande d'aller vers une organisation proche de celle du Grand Londres en créant une super métropole de Paris.

■ Les dépenses de la Ville de Paris représentent 9,4 milliards d'euros en 2018, dont 7,8 milliards de dépenses de fonctionnement, en hausse de 35 % depuis 2010.

■ 52 000 agents travaillent pour la Ville de Paris contre 40 300 en 2000, ce qui fait de Paris l'une des capitales européennes les plus administrées (1 agent pour 43 habitants à Paris, 1 pour 107 à Londres). Les charges de personnel sont les premières dépenses de fonctionnement avec 2,4 milliards d'euros.

■ Les dépenses d'investissement (plus d'un milliard d'euros par an), dirigées en priorité vers le logement, les transports et la voirie, n'ont pas résolu les problèmes de l'agglomération parisienne.

■ En parallèle, la dette a considérablement augmenté, passant de 2,5 à 5,7 milliards d'euros entre 2010 et 2018.

■ Le statut de Paris et de ses agents qui reste dérogatoire au droit commun est largement critiqué : temps de travail (pour un surcoût de 74 millions d'euros), congés, effectifs, collaborateurs de cabinet...

■ L'attractivité de la région capitale est forte mais le millefeuille administratif dilue les compétences et multiplie les coûts.

■ Un big bang administratif et territorial est nécessaire pour revenir à une gestion budgétaire plus raisonnable, en s'inspirant de l'organisation territoriale du Grand Londres.

LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE EN CHIFFRES

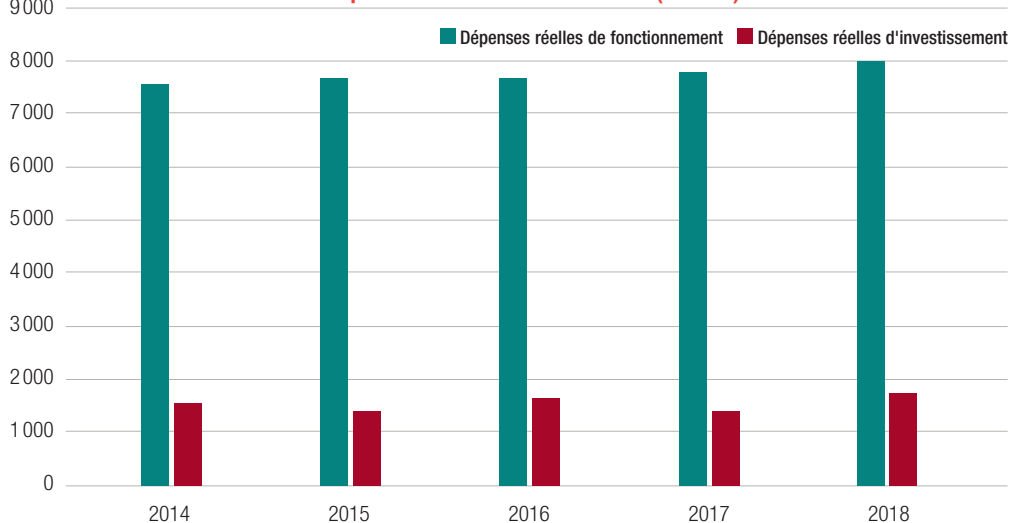
10

La ville de Paris dispose d'un statut à part dans son organisation administrative : longtemps pilotée directement par l'État, elle est devenue en 1968 à la fois ville et département et, en 1977, a pour la première fois élu son conseil municipal, composé de 163 conseillers de Paris, qui lui-même élit son maire. Les conseillers de Paris sont élus dans chacun des 20 arrondissements et élisent leur maire d'arrondissement. Le maire de Paris est donc élu par scrutin indirect. Depuis, la loi relative au statut de Paris de février 2017 a notamment fusionné la commune et le département au profit d'une nouvelle collectivité, la « Ville de Paris », gardant toutefois quelques spécificités.

Enfin, la Ville de Paris dispose d'une dernière originalité par le statut de ses agents : compte tenu de son autonomie tardive en tant que collectivité territoriale, le statut de ses agents est resté attaché à la fonction publique d'État, puis petit à petit a dû s'aligner sur la fonction publique territoriale. Cependant, les postes d'encadrement supérieur sont restés calés sur la fonction publique d'État.

Le budget de la capitale (total dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement) est de 9,4 milliards d'euros en 2018 pour 52 000 agents (ville et département), loin devant la métropole de Lyon et son budget de 3,3 milliards d'euros et ses 9 200 agents.

Les dépenses de la Ville de Paris (en M€)



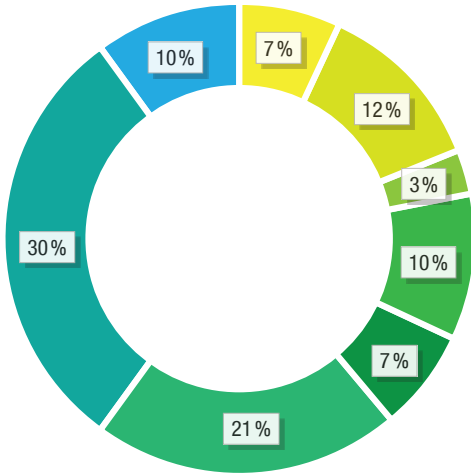
Source : Rapport financier - comptes administratifs 2018.

Les dépenses d'investissement, curseurs des engagements politiques

Les grands postes de dépenses d'investissement (1 346 M€ en 2018, hors remboursement de la dette de 200 M€) sont le logement, les transports et les services généraux.

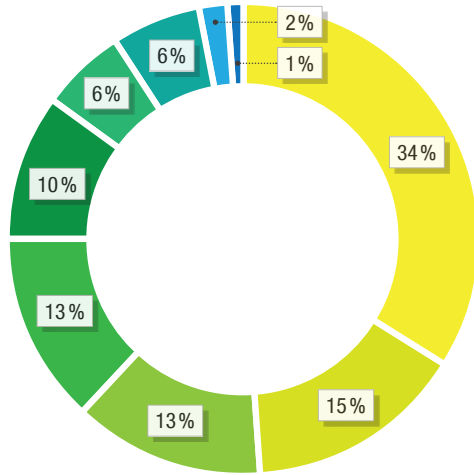
La culture et l'enseignement bénéficient également d'investissements importants. Dans les comptes 2018, 130 M€ sont consacrés aux acquisitions d'emprises foncières et 194 M€ aux subventions d'équipement en faveur du logement social.

Dépenses réelles de fonctionnement



- Dépense de péréquation
- FNGIR
- Autres charges de gestion courante
- Contribution au STIF, PP, SYCTOM
- Subventions
- Aide sociale
- Charges de personnel
- Charges à caractère général

Dépenses réelles d'investissement



- Aménagement des territoires et habitat
- Services généraux
- Culture, vie sociale, jeunesse, sport et loisirs
- Enseignement et formation
- Transports
- Santé et actions sociales
- Environnement
- Actions économiques
- Sécurité

Source : Rapport financier - comptes administratifs 2018

Les principaux postes de dépenses de fonctionnement de la collectivité parisienne

Les dépenses réelles de fonctionnement hors péréquation s'établissent à 7 855 M€ en 2018. Elles se décomposent comme suit :

Les dépenses de personnel se sont élevées à 2 396 M€ en 2018 hors budgets annexes¹.

Cette dépense est la première de la section de fonctionnement. Les dépenses de personnel progressent fortement : + 3 % par rapport à 2017. La mairie indique que ces surcoûts sont liés à l'accueil de 1 898 agents en provenance de la préfecture de police. Hors transfert, la charge de personnel n'aurait pratiquement pas bougé entre 2017 et 2018 en raison, entre autres, de l'absence d'élections en 2018 (baisse du nombre de vacataires) et du rétablissement du jour de carence. Éléments qui ont neutralisé la hausse des coûts salariaux GVT (ancien-

neté), revalorisation du point d'indice, (PPCR, cotisation retraite).

En 2018, les dépenses consacrées à l'aide sociale et à la solidarité hors masse salariale ont atteint 1 592,70 M€. Principal poste de dépenses, les crédits liés au revenu de solidarité active (RSA) s'établissent à 360 M€, pour 61 500 bénéficiaires.

Les diverses contributions de la collectivité parisienne s'élèvent à 716 M€ principalement autour de trois contributions : la contribution à Ile-de-France Mobilités (ex-STIF) pour 388 M€, la contribution à la préfecture de police, qui couvre notamment des dépenses de masse salariale, pour 216 M€, la contribution au Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères (Syctom) atteignant 112 M€.

Les dépenses de péréquation atteignent 593 M€ et regroupent les mécanismes de

¹ 1 eau, fossage, assainissement.

redistribution visant à réduire les inégalités entre les collectivités. Cette redistribution pose la question de la création de richesse à l'échelle de Paris captée par d'autres échelons locaux. De plus, le calcul des contributions/versements entre l'État et les collectivités devient chaque année de plus en plus sophistiqué et objet de différends politiques.

Pour tenir un tel programme de dépenses, la fiscalité et l'endettement ont fortement progressé

Les recettes ont progressé de façon continue sur la période : en 2001, elles étaient de 4,6 milliards et atteignent 8,5 milliards en 2018. Les contributions directes, c'est-à-dire les impôts locaux directs² ont fortement augmenté pour atteindre 3 640 M€ à périmètre constant. Au sein de ce montant, 2 677 M€ relèvent de contributions directes au sens strict, et 1 002 M€ correspondent aux attributions de compensation versées à la collectivité par la Métropole du Grand Paris (MGP) et par la région Île-de-France.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2016, la MGP perçoit une partie de la fiscalité économique en lieu et place des communes membres, en lien avec les transferts de compétences devant être réalisés d'ici à 2020. Les ressources fiscales transférées par Paris à ce titre comprennent la part communale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), ainsi que les produits de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe sur les surfaces commerciales. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2017, la région Île-de-France perçoit la moitié de la part départementale parisienne de la CVAE (soit 25 % du produit total).

En contrepartie de ces transferts, la MGP et la région Île-de-France reversent à la collectivité parisienne des attributions de compensation dont les montants sont figés, respectivement à 527 M€ et 475 M€. Une complexité qui ne

facilite pas la compréhension et le contrôle par le contribuable parisien.

La fiscalité parisienne est-elle plus faible que dans le reste des métropoles françaises ?

La municipalité communique volontiers sur les taux d'imposition comparés aux autres métropoles que sont Lyon, Bordeaux ou Marseille. Facialement, les taux appliqués pour la taxe d'habitation (13,38 %), la taxe foncière (8,37 % pour la part de la Ville) ou encore la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (6,21 %) sont plus faibles. Toutefois, ces taux sont à nuancer étant donné qu'ils sont appliqués sur des bases plus élevées qui, elles, sont revues à la hausse chaque année par les services fiscaux.

De même, les prélèvements « non fiscaux » de la Ville (stationnement, droits de places, tarifs des services...) ont tous été augmentés. Les droits de stationnement s'élèvent à 230 M€, en hausse de 123 M€ en 2018. De plus, Paris réfléchit à la création d'un nouvel impôt pour remplacer la surtaxe des résidences secondaires, qui doit disparaître avec la taxe d'habitation. On note d'ailleurs que la ville a décidé un rehaussement du taux de majoration de la cotisation applicable aux résidences secondaires, passé de 20 % en 2016 à 60 % en 2017³. Au total, si l'on tient compte de l'ensemble des impôts et taxes, la fiscalité ressort à 1 935 € par habitant plaçant Paris en 3^e position parmi les métropoles taxant le plus après Lyon et Villeurbanne.

Le produit de la fiscalité immobilière reste élevé en 2018, à 1 505 M€. La Ville a également cédé des actifs, notamment des terrains, car elle possède un patrimoine considérable estimé à 35 milliards par la Cour des comptes.

La dette et les engagements de la collectivité parisienne

Selon l'adjoint aux finances de la mairie, Emmanuel Grégoire interviewé par *Le Parisien*, la dette est passée de 2,9 à 5,7 milliards entre 2012 et 2019 (soit 97 % de hausse), mais elle est stabilisée car de meilleures pers-

■ 2 Contribution économique territoriale et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe d'habitation, taxe foncière sur la propriété bâtie et non bâtie.

■ 3 Montant moyen de 414 €, source : *Le Figaro*.

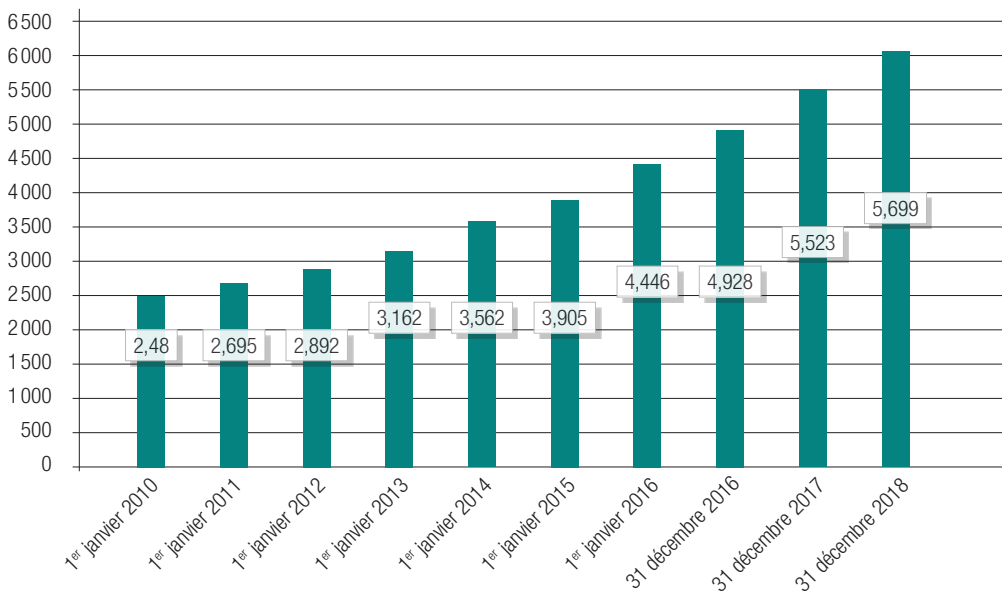
■ 4 « La dette de la Ville n'augmentera pas cette année » annonce Emmanuel Grégoire, *Le Parisien*, 5 juin 2019.

pectives budgétaires ont permis de baisser le recours à l'emprunt, avec un objectif 2019 de « zéro augmentation de la dette »⁴. Les édiles rappellent d'ailleurs que l'agence de notation Standard and Poor's a confirmé le double A accordé à la Mairie de Paris. Par ailleurs, ils insistent sur un niveau d'endettement par habitant inférieur aux autres métropoles françaises : elle s'établit selon la Mairie de Paris à 2 288 € à Paris, contre 2 644 € à Bordeaux, 3 295 € à Lyon, 3 726 € à Marseille. Cette présentation est cependant excessive puisque dans le cas de Bordeaux ou de Marseille, pour faire sa comparaison, le service de communication a inclus la dette du département de Gironde ou des Bouches-du-Rhône. Néanmoins, si la dette parisienne suscite de l'inquiétude c'est en raison de sa forte croissance : la dette moyenne est ainsi passée de 507 € par parisien en 2001 à 2 835 € aujourd'hui. La dette totale devrait atteindre 6,5 milliards d'euros en 2020. En 2017, Myriam Métais, alors conseillère de la maire, chargée du budget, des affaires financières et des marchés publics, avait mis en garde sur cette hausse qui conduirait for-

cément à « une hausse des remboursements, passant à près de 300 millions d'euros dès 2021 contre 200 millions par an depuis 2014 et atteindra même 300 à 400 millions d'euros en 2030/2040 »⁵.

À cette dette officielle s'ajoutent les engagements hors bilan, autrement dit les garanties d'emprunt pour 12,2 milliards à rembourser jusqu'en 2081, soit 63 ans. Il s'agit essentiellement d'organismes HLM, on y compte aussi quelques associations caritatives⁶. Si ces engagements sont régulièrement et correctement suivis, un rapport récent de l'inspection générale de la Ville de Paris⁷ a pointé certains risques supplémentaires dont une absence de contrôle interne qui conduit à ne pas répertorier d'autres risques, notamment ceux portant sur les délégations de service public (les DSP, qui sont valorisées à zéro dans l'état des engagements en annexe aux comptes administratifs). Et de citer le cas d'Autolib et Velib : « Les engagements pris par la structure satellite ou partenaire de la Ville, qui pourraient contraindre la collectivité parisienne à intervenir en tant que financeur en dernier recours (établissements publics qui

Évolution de l'encours de dette bancaire et obligataire, en Mds €



■ 5 Dette de Paris, Anne Hidalgo alertée par sa propre conseillère, *Capital*, 19 novembre 2018.

■ 6 Comptes administratifs 2018, Tome 1, État de la dette.

■ 7 Audit sur la constatation et la présentation des engagements hors-bilan de la collectivité parisienne, IGVP, juillet 2018.

lui sont rattachés) ou principal contributeur (établissements publics de coopération intercommunale de type syndicat). » Le rapport rappelle que la Ville de Paris a été amenée, par exemple, à verser en juin 2015 une dotation de 42 millions d'euros au Crédit municipal de Paris pour compenser la dépréciation de valeur de sa filiale CMP Banque. Enfin, le rapport souligne l'engagement exceptionnel que constitue le contrat de ville hôte des Jeux

olympiques puisqu'aux termes du contrat signé à Lima le 13 septembre 2017 entre la Ville de Paris et le Comité international olympique, « toutes les autorités du pays hôte honorent et font respecter tous les engagements de la candidature ». L'Inspection recommande de s'engager dans une revue annuelle unifiée des engagements hors bilan, ce qui serait un préalable nécessaire à une démarche de certification des comptes.

LA VILLE, SES AGENTS ET SES SATELLITES

Une politique statutaire qui reste à part malgré la loi relative au statut de Paris

La Ville de Paris offre la particularité d'être considérée comme une collectivité territoriale, qui emploie des fonctionnaires territoriaux... qui n'appartiennent cependant pas à la fonction publique territoriale. En effet, la loi de 1984 qui crée la fonction publique territoriale indique dès cette époque que les fonctionnaires parisiens relèvent d'un statut particulier fixé en Conseil d'État.

Cela permet par exemple à la ville d'organiser ses propres concours de recrutement. Les fonctionnaires de la Mairie de Paris sont organisés en corps, comme ceux de la fonction publique d'État, et leurs statuts et rémunérations sont fixés par référence à ceux des emplois équivalents de la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière. Les évolutions indiciaires sont donc celles appliquées aux différents corps avec lesquels les statuts parisiens sont en correspondance. Mais dans le même temps, ce sont les dispositions applicables à la fonction publique territoriale pour les congés, le temps partiel ou la notation qui s'appliquent.

La loi sur le statut de Paris de 2017⁸ n'a pas modifié les spécificités du statut des agents de la Ville de Paris. Or, comme le souligne la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (CRC), il s'agit là de situations qui

ne se justifient plus « 25 ans après la création de la fonction publique territoriale ». Dans un référé adressé au Premier ministre sur « le droit et les pratiques du statut des collaborateurs de la Ville de Paris », de juin 2018, la Cour des comptes déclare que le cadre statutaire des 52 300 fonctionnaires employés par la maire de Paris, Anne Hidalgo, est devenu illisible à force d'avoir bénéficié de dérogations indues. La Cour critique aussi l'absence de pilotage de la Mairie et de l'État, et constate des effets négatifs de gestion et des irrégularités à la pelle.

L'addition des dérogations et des textes propres aux agents parisiens complexifie le cadre statutaire. Les magistrats financiers estiment que la simplification des 63 corps, dont certains ne comptent que 30 membres⁹, et des 23 statuts d'emplois fonctionnels est « possible et nécessaire ». Par ailleurs, ils prônent la fin de la clause de cristallisation qui fige temporairement l'application du statut de la fonction publique territoriale à Paris afin de permettre à la ville de mettre ses règles statutaires internes en conformité avec les évolutions légales. Cette disposition lui permet notamment de ne pas appliquer la référence annuelle du travail fixée à 1 607 heures¹⁰. La Cour est très claire dans son référé : « Source de grande complexité, de coûts supplémentaires importants (...), ce schéma statutaire doit être repensé. »

■ 8 Loi 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris.

■ 9 Dont le corps des mécaniciens prothésistes dentaires techniciens de laboratoire de santé !

■ 10 en vigueur dans la fonction publique territoriale depuis 2001.

Une gestion des effectifs inefficace

Dans son rapport de 2017, la Cour des comptes indique qu'avec 50 000 équivalents temps plein, la Ville de Paris est le 2^e employeur public à Paris après l'AP-HP. Ville et Département, la municipalité emploie un agent pour 43 habitants, ce qui est supérieur à Lyon, Marseille ou Bordeaux (respectivement 1 pour 62, 62 et 73 habitants). La comparaison internationale établie par la Cour des comptes sur des compétences comparables donne un effectif d'1 agent pour 43 habitants à Paris contre 1 agent pour 95 habitants à Rome (pour des populations comparables), 1 agent pour 107 habitants à Londres, 1 agent pour 31 habitants à Berlin, qui s'explique par les particularités de l'organisation fédérale allemande. Si la CRC Île-de-France reconnaît des efforts de maîtrise des effectifs, qui n'ont augmenté que de 1 % depuis 2010, elle juge la gestion des charges de personnel inefficace. Ces dernières ont en effet fortement augmenté et sont plus élevées pour Paris que pour les autres grandes villes de France. En 2017, elles s'élevaient à 958 € par habitant (948 € pour Lyon et 823 € pour Marseille).

Les effets de la réforme du statut de Paris n'expliquent pas tout. La politique sociale de la collectivité parisienne est très généreuse. La mairie s'en défend en expliquant qu'elle est le résultat de contraintes extérieures (augmentation des cotisations patronales, hausse du point d'indice, réformes catégorielles, réforme de l'indemnisation chômage) alors que la Chambre régionale des comptes insiste sur les régimes indemnitaires et les primes (+ 7 % entre 2013 et 2015 pour les rémunérations accessoires). Résultat, la maîtrise des effectifs n'a pas permis de contenir les charges de personnel.

La Cour pointe également un manque de transparence vis-à-vis du Conseil de Paris du suivi des effectifs. La Ville s'était engagée à faire évoluer les délibérations sur les effectifs afin de mieux suivre l'évolution des personnels mais les dernières délibérations montrent que la présentation ne facilite toujours pas la compréhension¹¹.

Le régime de droit commun à Paris ne respecte pas la durée annuelle réglementaire du temps de travail de 1 607 heures

Le régime de droit commun parisien résulte du protocole de 2001¹² qui fonde l'horaire de référence à 39 heures par semaine (7 h 48 par jour), compensé par l'octroi de 22 jours de réduction de temps de travail-RTT. Mais compte tenu des différents congés, le temps de travail annuel revient à 1 552 heures, soit un coût pour la collectivité de 74 M€ au minimum par an¹³.

La situation des agents parisiens est bien plus avantageuse que celle des mairies voisines. Reconnaissons à Anne Hidalgo une prise en compte de ces inégalités avec la suppression de « la journée des mamans » ou encore des 32 jours de congé offerts aux agents partant à la retraite ou pour « faits exceptionnels »¹⁴. À la clé, une économie de 15 millions d'euros par an et de 400 équivalents temps plein (ETP). Pour autant, malgré ces mesures, la situation des agents de la Ville de Paris reste très favorable. Avec leurs 25 jours de congé par an, auxquels viennent s'ajouter les 4 « jours du maire », les 4 jours de « congé-neige » et les 22 jours de RTT disponibles (pour ceux travaillant 39 heures/semaine), ils disposent en effet de 55 jours de congé par an contre 35 pour les mairies voisines.

Par ailleurs, certaines sujétions sont prévues sans qu'aucune justification en termes de pénibilité ou de cycle de travail ne soit mentionnée (agents du service du traitement des demandes de logement assurant l'accueil du public par exemple bénéficiant d'un régime dérogatoire).

La situation exorbitante des postes de collaborateurs de cabinet

La Chambre régionale des comptes, dans son rapport sur les emplois non titulaires d'octobre 2017, pointe la situation exorbitante des collaborateurs du cabinet de la maire de Paris. Mais Anne Hidalgo n'est pas la seule à profiter du dépassement : les mai-

■ 11 Voir la délibération « emplois » du projet de budget primitif 2018, en ligne sur le site de la Ville de Paris.

■ 12 et de la délibération 2001 DRH 27 G du 18 décembre 2001.

■ 13 Rapport CRC Île-de-France, octobre 2017.

■ 14 La mairie de Paris réduit les congés de ses salariés (à 11 semaines), *Le Figaro*, 27 octobre 2017

ries d'arrondissement employaient en 2015, 229 collaborateurs de cabinet au lieu des 81 réglementaires. Ces particularités ont un coût puisque les rémunérations des postes sur lesquels ont été affectés les collaborateurs de cabinet sont parmi les plus élevées de la fonction publique. D'après la Chambre, les sureffectifs des cabinets coûtent 3,1 millions d'euros que la mairie justifie par la singularité de la ville-capitale et fait valoir une baisse des charges du cabinet depuis 2014.

Le droit applicable aux collaborateurs de cabinet de la Ville de Paris est marqué par deux spécificités :

■ à l'instar de Lyon et Marseille, la Ville de Paris se distingue par l'existence de collaborateurs des cabinets des maires d'arrondissements ;

■ la Ville de Paris est l'unique collectivité française pouvant déroger aux dispositions plafonnant les effectifs et rémunérations des collaborateurs de cabinet¹⁵. Les emplois de collaborateurs de cabinet de la Ville ne sont pas permanents, n'ont pas droit de titularisation et les recrutements se font sous contrat spécifique¹⁶.

La mairie se targue d'avoir permis une réduction de la masse salariale du cabinet à hauteur de 17 % entre 2013 et 2016. En effet, le plafond de 170 agents en 2014 a été réduit à 135 collaborateurs. Toutefois, les plafonds applicables sont beaucoup moins contraints que pour les autres collectivités et permettent à chaque adjoint parisien de disposer d'un cabinet qui lui est propre. La Chambre régionale des comptes souligne que si l'on appliquait les plafonds de droit commun au cabinet de la maire, le plafond de collaborateurs s'élèverait à 45 agents¹⁷ :

■ 34 agents au titre de la fonction de maire ;
 ■ 11 agents au titre de la fonction de président du Département.

Le plafond, tel qu'il a été délibéré, de 135 collaborateurs représente trois fois le plafond de droit commun. Mais, en plus, ce plafond est largement dépassé. Dans les effectifs composant les cabinets de la maire et de

ses adjoints nous avons identifié 133 collaborateurs, que la Ville emploie en plus. Des agents répondant aux profils administratifs suivants : « chargés de mission » auprès des collaborateurs de cabinet, « rédacteurs », secrétaires et assistants.

D'après la CRC, les assistants et secrétaires ne doivent pas être considérés comme des collaborateurs de cabinet. L'effectif correspondant, de 67 agents (4 secrétaires particuliers, 40 secrétaires et 23 assistants) pour 28 élus (la maire et ses 27 adjoints) est cependant notable. Mais les chargés de mission sont à considérer comme collaborateurs de cabinet puisqu'ils assistent la conception de la politique publique. De même, les rédacteurs, qui représentent le cabinet lors des réunions, rédigent des éléments de langage et assistent les élus, assurent donc des missions de collaborateurs de cabinet.

Nous observons ici un contournement manifeste des règles de droit et recensons finalement 171 collaborateurs de cabinet affectés au cabinet de la maire. Le cabinet de la maire de Paris compte ainsi plus de collaborateurs que celui du ministre de l'Économie et des Finances.

Ainsi, bien que la Ville bénéficie d'un régime dérogatoire déjà bien plus favorable que celui qui s'applique aux autres collectivités, le plafond de collaborateurs de cabinet, délibéré par le Conseil de Paris en 2014, sous le motif de réduction des effectifs de cabinets de la maire et de ses adjoints, a été dépassé en 2018 de 36 agents. Il convient aussi de souligner que pour certains agents, la qualité de collaborateur de cabinets n'apparaît pas de façon formelle, en raison d'intitulés de postes (chargés de mission, chef de cabinet, rédacteurs) peu explicites.

Pour citer la CRC, « *l'importance des effectifs des collaborateurs de cabinet de la maire de Paris pose, en outre, la question de la gouvernance de la collectivité. Le fait que certains secteurs et dossiers soient suivis à la fois par le cabinet de la maire, le cabinet de l'adjoint, voire les directions thématiques, pose néces-*

■ 15 troisième alinéa de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984.

■ 16 relevant de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984.

■ 17 Rapport d'observation sur les agents non titulaires de la Ville de Paris, octobre 2017.

sairement les questions de la coordination et de l'identification des lieux de décision dans l'organigramme parisien ». Par exemple, le secteur des ressources humaines est suivi par un conseiller auprès de la maire, un chargé de mission auprès de ce conseiller, un chargé de mission auprès du Secrétariat général ainsi que trois collaborateurs de cabinet et une rédactrice, placés auprès de l'adjoint chargé des ressources humaines. Cet effectif important conduit aussi à un besoin élevé en services support : au-delà des 67 secrétaires et assistants déjà cités ainsi que des agents relevant du service administratif des conseillers, le bureau du cabinet de la maire comptait en novembre 2018, six stagiaires. Hors huissiers, l'effectif total du cabinet est donc de 241 agents, conseillers inclus.

Un taux d'absentéisme comparable aux autres collectivités de France

Le nombre de jours de congé annuels (33 jours) et de RTT (22 jours) et le taux d'absentéisme, nécessitent de maintenir un personnel important pour faire tourner une superstructure comme Paris. La Ville de Paris a présenté pendant de nombreuses années un taux d'absentéisme élevé, notamment en comparaison avec les autres grandes villes de France, bien qu'il y ait un fléchissement depuis 2010. En 2015, le taux global d'absence se situait à 11,38 % d'après le rapport de la CRC de 2017 sur la gestion des ressources humaines¹⁸ : « Si les taux d'absentéisme constatés sont désormais dans la tranche basse des collectivités comparables, leur augmentation en 2014 puis 2015 est notable. La Ville considère que la suppression du jour de carence a contribué à cette hausse. »

En octobre 2016, la Cour des comptes (dans son rapport sur les finances publiques locales) a constaté, sur la base d'un échantillon de 49 collectivités, des taux d'absentéisme compris entre 10 % et 13 %. La Ville de Paris retenant un périmètre dans lequel sont aussi comptabilisés les jours de congé bonifiés, les taux comparables pour Paris, corrigés de ces

congés, vont de 9,7 % (2013) à 10,81 % (2015). Le taux d'absentéisme rapporté aux seules absences pour maladie ou accidents du travail est de 9,13 %.

Selon les données du bilan social 2017, ce taux d'absentéisme traduit en jours donne, pour les seuls agents permanents ou assimilés (hors vacataires, contrats aidés et apprentis), une moyenne par agent de 19,7 jours ouvrés d'absence soit 27,6 jours calendaires (théoriques)¹⁹. Si l'on compare ces chiffres à ceux de l'enquête iFRAP dans les 50 plus grandes villes (chiffres 2013), la moyenne des chiffres d'absentéisme se situait à 27,4 jours toutes causes d'absence en moyenne pour les villes de notre échantillon.

Les satellites parisiens

Les sociétés d'économie mixte de la Ville de Paris sont très importantes, tant en effectifs qu'en chiffre d'affaires : on les retrouve dans le logement, l'aménagement, la culture et le stationnement. Selon une publication de la Ville de Paris²⁰, elles représentent 3 649 emplois pour un chiffre d'affaires de 1,8 milliard.

Ces sociétés font régulièrement l'objet de rapports de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France, ce qui devrait conduire les conseillers de Paris et les habitants à se pencher en profondeur sur leur gestion. Il ressort des derniers rapports un manque de pilotage de l'activité de ces structures alors même que la Ville tient place au conseil d'administration. Ainsi en est-il de la Société d'économie mixte des pompes funèbres (SAEMPF) ou encore de la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU). C'est également ce qui ressort de l'opération d'aménagement des Halles dont le projet a été porté par la SEM PariSeine. Ce projet particulièrement complexe, comme le reconnaît la CRC, a fait l'objet de nombreux marchés complémentaires passés par voie d'avenants financiers. La gestion de ces SEM est d'autant plus délicate qu'il s'agit de marchés importants tant en termes techniques que financiers.

■ 18 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/ville-de-paris-ressources-humaines-suivi-des-precedentes-recommandations>

■ 19 Sur la base de 7/5^e.

■ 20 Rapport sur les SEM de la Ville de Paris, exercice 2017.

POUR UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA MÉTROPOLE PARISIENNE

18

La Ville a développé au maximum son attractivité

Paris possède de nombreux atouts, tels qu'une densité commerciale exceptionnelle (plus de 65 000 commerces)²¹ et des secteurs clés comme l'économie numérique (65 400 établissements et 160 000 emplois)²² ou la mode et le design (22 300 établissements et 62 500 emplois). La Ville regroupe la moitié des entreprises du CAC 40²³. Son patrimoine architectural et culturel attire chaque année 24 millions de touristes (40 millions au niveau du Grand Paris). La capitale concentre une part importante des richesses : elle représente un peu plus de 3 % de la population mais 6 % de l'emploi (1,8 million, avec une concentration d'emplois très qualifiés parmi les plus élevées au monde) et 8 % du PIB français²⁴. Les ambitions en matière d'attractivité de la capitale sont confirmées dans de nombreux classements internationaux.

Merci le Brexit ?

Les classements plébiscitent les atouts de Paris que sont la qualité de la main-d'œuvre, la présence de grandes infrastructures au carrefour de l'Europe, le coût de la vie moins

élevé qu'à Londres et la forte présence universitaire et scientifique. Selon les décideurs étrangers interrogés pour le baromètre annuel de l'attractivité réalisé par le cabinet d'audit EY, Paris est devenu la métropole européenne la plus attractive devant Londres et Berlin. La capitale française recule fortement en 2019, après avoir progressé de 10 points entre 2017 et 2018. Un recul qui s'explique par l'impact de la crise des gilets jaunes. C'était pourtant la première fois que Paris passait devant Londres, pénalisée par les incertitudes liées au Brexit. Les annonces fortement médiatisées de transferts de services financiers ont renforcé la bataille féroce entre Francfort, Paris, Amsterdam et Dublin. « Main-hattan », du nom du quartier financier de Francfort, conserve un atout de poids avec le siège de la BCE et, de son côté, Paris a semble-t-il profité d'un regain d'intérêt avec Emmanuel Macron perçu comme plus « pro-business ». Autre victoire pour Paris : la relocalisation du siège de l'Autorité bancaire européenne à la Défense.

Enfin, le ministère des Finances a introduit dans la loi Pacte des dispositions favorisant l'emploi de traders à Paris.

Les classements internationaux sur l'attractivité des métropoles

Classement	<i>Global power city index</i> (Indicateur d'intégration des métropoles à la mondialisation) de l'Institut pour des stratégies urbaines	<i>Global cities Investment Monitor</i> KPMG (classement sur les investisseurs stratégiques)	<i>Global Cities Index</i> de A.T.Kearney	<i>Baromètre européen de l'attractivité</i> EY
1	Londres	Londres	New York	Paris
2	New York	Paris	Londres	Londres
3	Tokyo	Singapour	Paris	Berlin
4	Paris	Dubaï	Tokyo	Francfort
5	Singapour	New-York	Hong Kong	Amsterdam

■ 21 CCI de Paris.

■ 22 Insee.

■ 23 Enquête Le Journal du Net.

■ 24 Paris uniquement d'après des chiffres 2012.

Les efforts en matière d'attractivité ne sont pas sans conséquences sur le coût du logement

Malgré de nombreux atouts, la performance de l'économie parisienne semble avoir atteint ses limites. Prix de l'immobilier, saturation des transports, propreté : différents indicateurs semblent montrer une sorte de plafonnement. La question du logement est le point noir de l'économie parisienne. Pourtant, les moyens mis en œuvre, tant réglementaires que financiers, ont été nombreux. Au niveau de l'État, les pouvoirs publics ont voté le renforcement de la loi ALUR avec un taux de logements sociaux porté de 20 % à 25 %. La loi ELAN a autorisé la remise en place de l'encadrement des loyers au 1^{er} juillet 2019. L'État a aussi soumis les loueurs type Airbnb à une réglementation plus stricte.

Un engagement fort en matière de logements sociaux

À ces mesures, la municipalité a ajouté plusieurs dispositifs comme multiloc, qui vise à remettre les logements vacants sur le marché à des loyers inférieurs de 20 % au loyer de marché, en échange de primes versées aux bailleurs. La mairie a également déployé un nouveau système d'attribution des logements sociaux avec la cotation des demandes, une charte anti-spéculative pour le foncier, ou encore une plateforme d'échange de logements sociaux, pour fluidifier le parc locatif social (site EchangerHabiter.fr), récemment étendue à toute l'Île-de-France, dans un contexte où la demande d'échange est forte. Le choix délibéré de la Ville d'atteindre 20 % de logements sociaux en 2014, six ans avant l'échéance fixée par la loi et un nouvel objectif de 10 000 logements supplémentaires par an dont 7 500 sociaux et 30 % de logements sociaux d'ici 2030 reste cependant l'engagement le plus fort. Aujourd'hui, la Ville décompte officiellement 237 858 logements sociaux, soit 20,5 % des résidences principales. De 2001 à 2017, le nombre de logements sociaux SRU a progressé de 54 %. Et depuis

2010, la Ville aura dépensé 3 milliards d'euros pour le logement social, sans compter les subventions de l'État, et les fonds propres engagés des organismes HLM, les prêts de la CDC et les subventions du 1 % logement.

Cette politique est incontestablement volontariste mais il y avait encore 244 000 demandeurs de logements sociaux en 2017 alors qu'on en comptait 100 000 en 2001. Le nombre important de demandeurs est le fruit à la fois de la forte attractivité de la Ville et de la situation sociale des ménages qui souhaitent se loger à Paris, où le coût du logement est particulièrement élevé. Plus le parc croît plus il y a de demandeurs et plus le délai d'attente augmente.

La situation de Paris est tout à fait spécifique en France avec un prix moyen du m² proche de 10 000 € pour les logements anciens et un loyer du parc privé trois fois supérieur au loyer moyen du parc social (écart de plus de 15 €/m²/mois). L'obtention d'un logement social constitue donc un avantage financier considérable que l'on peut évaluer à 12 000 €/an pour un appartement de 3 pièces de 65 m². Cet avantage est encore supérieur pour les ménages qui perçoivent l'APL (environ 1/3 des ménages du parc social). La conséquence est la stabilité des locataires dont le taux moyen de rotation est de 4,5 % (2,6 % pour les 5 pièces et plus) alors qu'il est supérieur à 25 % pour les logements locatifs privés. Cette faible rotation dans le logement social se traduit par un très petit nombre de logements disponibles à la relocation : 10 000 logements par an pour un parc de 230 000 logements. Soit une nouvelle offre très faible au regard des moyens investis.

Les règles d'attribution des logements sociaux deviennent de plus en plus complexes et sont basées sur un système de cotation des demandeurs qui privilégie la demande la plus paupérisée, ce qui renforce les inégalités sociales. Le taux de pauvreté à Paris est de 16,2 % contre 14,9 % pour la France entière. Ces inégalités sont source de tensions dans les quartiers à forte densité de logements sociaux²⁵.

■ 25 Les 13^e et 19^e arrondissements comptent près de 40 % de logements sociaux.

Mais cette politique du chiffre est un trompe-l'œil car alimentée essentiellement par la transformation de logements existants en logements conventionnés. Ce qui se solde par une baisse du nombre de logements disponibles dans le secteur privé, aggravée par une fiscalité immobilière très lourde qui pèse sur les bailleurs privés et qui les pousse à mettre leur bien en vente.

Il faudrait très rapidement remplacer cette politique par un développement de la production destinée aux classes moyennes qui sont aujourd'hui contraintes de quitter Paris pour se loger. La population parisienne a diminué (moins 60 000 habitants) au cours des 5 dernières années. Dans son rapport annuel sur les risques de bulle immobilière²⁶, la banque suisse UBS s'inquiète des déséquilibres du marché observés à Paris, avec l'augmentation des prix ces derniers trimestres favorisée par les conditions de financement très avantageuses avec des taux de crédit au plus bas. La solution au problème du logement repose sur une intégration beaucoup plus forte de la capitale dans la métropole du Grand Paris. Si, aujourd'hui, le millefeuille institutionnel francilien rend impossible le pilotage d'une politique concertée du logement, c'est pourtant dans cette direction qu'il faut aller. La compétence logement est éparpillée entre communes, établissements publics territoriaux, départements et région. Le problème ne pourra pas être résolu à l'aune de la seule ville de Paris qui représente moins de 1 % de la superficie de l'Île-de-France et qui détient la densité de population la plus élevée des capitales européennes. Encore faut-il pour cela s'appuyer sur un excellent réseau de transport.

Transports : un bilan très mitigé

Les transports sont un thème récurrent dans les campagnes municipales parisiennes et la dernière n'a pas fait exception. Ils ont été l'autre priorité de la municipalité avec des engagements financiers très importants en

faveur de modes alternatifs à la voiture. En 2014, la promesse était de 1,5 milliard d'investissements et un slogan : « Faire le Paris électrique ». Les chantiers se sont donc multipliés : Autolib', fermeture des voies sur berges, pistes cyclables, aides à l'achat de vélos électriques, finalisation des travaux de tramway, tandis que de nouveaux usages se développaient comme les trottinettes électriques, scooters électriques... Depuis le début de la mandature, les dépenses d'investissement se sont élevées à 744 M€ (1,7 Md€ depuis 2010), en faveur des transports.

Ces initiatives ont suscité de nombreuses critiques : la fermeture des voies sur berges a été accusée de reporter la circulation sur d'autres tronçons de la capitale et d'engendrer congestion et pollution. La construction des pistes cyclables, dont une grande partie devrait être livrée d'ici la fin de l'année, cycle électoral oblige, est accusée de mettre la capitale en ébullition en multipliant les travaux. Bien entendu, la gestion des dossiers renouvellement du Vélib' et Autolib' a été aussi très critiquée.

En ce qui concerne Vélib', c'est le renouvellement de la délégation de service public en 2018, qui a fait la une. La reprise par Smovengo pour 600 millions d'euros a pris du retard et occasionné de nombreux dysfonctionnements. Le délégataire versera en compensation huit millions d'euros de pénalités au Syndicat Autolib' et Vélib' Métropole (SAVM).

Autolib' est l'autre accident industriel qui vient entacher les réalisations en matière de transports de la mairie : lancé en 2013, le service coûte au départ selon le groupe Bolloré 50 millions d'euros par an. À partir de 2016, les premiers signes de baisse du nombre d'abonnés commencent à se faire sentir et en 2018, le groupe réclame 40 millions par an jusqu'au terme de la délégation de service public, en 2023, à la centaine de villes concernées par le groupement. Au terme d'une longue conciliation, le service s'arrête en juin 2018.

■ 26 « 2018 Global real Estate Bubble Index. »

D'autres mesures avaient été annoncées : le fonctionnement de nuit des lignes automatiques. Mais cette mesure relève de Mobilités Île-de-France (ex-STIF) qui publiait en 2016 une étude dans laquelle il dénonçait un « *besoin non avéré pour un coût trop élevé* ». Bien qu'à New York et Copenhague, le métro fonctionne toute la nuit chaque jour de la semaine et le métro londonien circule la nuit le week-end sur les deux lignes principales, Paris a fait le choix du développement du réseau Noctilien de bus de nuit. Mais, récemment, le syndicat des transports a annoncé l'expérimentation du fonctionnement de nuit des métros, tramways et bus à partir de septembre 2019, une fois par mois. C'est un sujet d'affrontements entre la ville et la région, tout comme l'est la gratuité des transports parisiens, sujet qui a la faveur de l'actuelle maire de Paris. La gratuité des transports serait un défi financier à gérer pour le syndicat des transports qui a passé des contrats avec la RATP et la SNCF. Ces contrats représentent environ 10 milliards d'euros, qui sont financés pour 28 % par les recettes tarifaires (la billetterie) et pour le restant par les entreprises, l'État (la moitié des amendes de voirie notamment) et les collectivités publiques. Les entreprises d'Île-de-France s'acquittent du versement transport, pour un produit d'environ 4,3 milliards, sans compter la prise en charge des frais de transport des salariés pour un coût annuel de 800 millions. La gratuité imposerait le financement par l'impôt alors que la région entend plutôt développer deux projets à forts enjeux :

■ **le Charles-de-Gaulle Express** qui devrait relier à partir de 2024 la gare de l'Est au terminal 2 de l'aéroport de Roissy. Mais le projet a été reporté en raison de la perturbation sur les lignes du quotidien pendant la durée des travaux et ne devrait pas être prêt finalement pour les J.O. ;

■ **le Grand Paris Express** : soit 200 km de lignes automatiques, 68 gares et la construction de quatre nouvelles lignes dont un

rapport récent de la Cour des comptes²⁷ a pointé le dépassement de budget. Le projet, évalué à 22 milliards d'euros en 2013, est aujourd'hui révisé à 38 milliards d'euros.

On observe ici un manque de cohérence entre le réaménagement des transports à l'échelle uniquement parisienne avec des investissements financiers importants tandis que les transports structurants de la région ont pris un énorme retard.

Aujourd'hui l'aire d'influence de Paris s'étend encore plus

C'est d'autant plus vrai que l'aire d'influence de la ville s'est beaucoup étendue. Les difficultés en matière de logement et de transport ont conduit les entreprises à localiser leurs implantations en dehors de Paris, en première couronne. D'après l'Insee²⁸, trois transferts d'établissements sur quatre (déménagements ou emménagements) s'effectuent à l'intérieur de la Région Île-de-France. Sur la période 2009-2014, en moyenne annuelle, 18 400 établissements changent de commune au sein de la Région francilienne. 55 % des établissements quittant Paris s'installent en petite couronne, en particulier les établissements de conseil aux entreprises et les agences de communication. En termes de transferts d'établissements, Paris est déficitaire avec la petite couronne, presque autant avec la province. À première vue, la question des transferts d'implantation n'est donc pas une menace pour l'économie parisienne.

Néanmoins, selon une récente étude de l'Insee²⁹, l'influence de Paris sur sa région et les régions limitrophes présente un cas unique d'attractivité sur un rayon de plus de 100 km. Et les zones de plus forte croissance d'emploi et démographique ne sont pas au cœur de l'agglomération mais dans une zone située entre 20 et 40 km de la capitale. Cette densification s'appuie sur le réseau de transport et va nécessiter encore plus de rationalisation et d'efficacité dans la gouvernance.

■ 27 Rapport de décembre 2017 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/20170117-rapport-societe-grand-Paris_1.pdf

■ 28 *La petite couronne au cœur des transferts d'établissements franciliens*, Insee, 19 janvier 2017.

■ 29 *Un rayonnement économique de l'agglomération parisienne plus intense vers l'ouest*, Insee, 20 juin 2019.

Le Grand Paris : un « machin » politico-administratif de plus ?

La métropole du Grand Paris (MGP) a été mise en place début 2016. Elle regroupe la capitale et l'ensemble des communes des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis et 7 communes limitrophes du Val-d'Oise et de l'Essonne) où vivent 7 millions d'habitants. Il apparaît de plus en plus que la création de cette métropole ajoute une couche de plus au millefeuille institutionnel.

Selon l'art. L.5 219-2 du projet de loi « *la métropole du Grand Paris est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain afin de promouvoir un modèle d'aménagement durable, de réduire les inégalités, d'accroître l'offre de logements sur son territoire et d'améliorer le cadre de vie de ses habitants.* » L'écriture du texte, qui visait à ne pas mettre la métropole en concurrence avec la région et à éviter tout conflit, n'a pas été sans poser problème. Y étaient au départ incluses la compétitivité et l'attractivité du territoire, retirées depuis car relevant trop du développement économique, compétence actuellement dévolue à la région.

Une autre difficulté est sans aucun doute la gouvernance de la MGP. Cette dernière compte un conseil de métropole composé de 209 conseillers métropolitains.

La métropole du Grand Paris exerce de plein droit des compétences déléguées par les communes, dont l'aménagement urbain par exemple. Elle collabore avec les 11 établissements publics territoriaux de la petite couronne et perçoit et reverse aux communes la fiscalité économique, le tout donnant lieu à des flux complexes entre collectivités.

Pour la gestion du personnel, les services des communes et de l'État ainsi que les agents des intercommunalités qui participent à l'exercice des compétences de la métropole sont transférés. Toutefois, les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que les avantages acquis à titre individuel. Autrement dit, la ges-

tion des ressources humaines de la métropole concerne un peu de fonctionnaires d'État, beaucoup de fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires de la Ville de Paris qui ont un statut à part. Autant dire que là aussi la gestion promet d'être complexe et le résultat coûteux. La métropole du Grand Paris pose la question du partage de compétences et du partage des ressources financières. À ce titre, Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, déclarait dans les colonnes de *La Tribune* en septembre 2017 : « *La métropole du Grand Paris ne sert à rien !* » En effet, il aurait été beaucoup plus utile d'effectuer une intégration plus forte à l'image de ce qui a été fait à Lyon ou Londres, tout en étendant le périmètre de la métropole au territoire de la région. La meilleure solution aurait été d'étendre le périmètre de la métropole du Grand Paris à la région Île-de-France, comme le proposait Valérie Pécresse, en supprimant de concert les huit départements franciliens, comme le proposait Claude Bartolone, tous deux candidats, pendant la campagne des régionales en 2015. En effet, les questions du logement ou du développement économique dépassent les frontières actuelles de la métropole. Aujourd'hui par exemple, le Val-d'Oise ou les Yvelines concentrent une forte proportion de logements de Franciliens qui travaillent au cœur de la métropole.

Ce que nous enseignent les grandes métropoles du monde

Deux modèles distincts existent. D'abord celui de la ville métropole. À ce titre, la Ville métropolitaine de Rome Capitale (Città metropolitana di Roma Capitale) et ses 4,3 millions d'habitants a été expressément créée pour coordonner à grande échelle l'action des 121 communes de son périmètre. L'intégration a néanmoins été poussée plus loin qu'à Paris puisque le maire de Rome est automatiquement celui de la Ville métropolitaine, celle-ci ayant, de surcroît, entraîné la disparition de l'ancienne province en 2015 (l'équivalent du département en France).

Chiffres-clés des grandes métropoles

	London (GLA plus ville de Londres et boroughs)	Land de Berlin	New York City	Madrid	Paris
Dépenses municipales de fonctionnement en £ par tête (2015)	3 005	5 447	5 410	1 049	2 503
Sources de revenus (en millions £)	10 938	2 775	37 987	2 013	4 779
Taxes municipales (taxes locales et partagées) en £ par tête	420	3 059	3 758	513	1 649
Effectifs (nombre d'agents permanents) en 2014	79 357	111 512		25 873	52 116
Nombre d'habitants pour un agent	107,66	30,65		122,34	43,65

Source: *International Comparison of Global City Financing, A report to the London finance Commission*, Université de Toronto, octobre 2016.

Autre exemple, le Grand Londres est encore plus poussé en matière de souveraineté de l'entité métropolitaine. En 1998, 72 % des Londoniens votent en faveur de l'établissement du Greater London Authority (GLA), une administration à part entière. Si l'Autorité du Grand Londres (8,6 millions d'habitants, 1 600 km²) doit coopérer avec les 32 arrondissements (*boroughs*) – ainsi que la City, l'État central, les intérêts privés... – sa logique institutionnelle n'est pas « intercommunale ». Il existe une séparation organique, fonctionnelle et financière entre la GLA et les boroughs. La GLA, à travers son maire, dispose de pouvoirs stratégiques. La centralisation des pouvoirs exécutifs et législatifs dans les mains du maire de Londres correspond à cette vision stratégique. À l'inverse, les boroughs sont les gestionnaires des services publics. Ils sont en première ligne pour répondre aux besoins de proximité et pour assurer la gestion des services publics. Le maire de Londres s'appuie également sur une assemblée de 25 membres qui incarne le pouvoir législatif et lui fait contrepoids. La GLA a été conçue comme une structure légère déléguant à des agences métropolitaines spécialisées l'exercice de ses compétences (transports, police, pompiers, attractivité). Enfin, il convient de mettre en avant que Le Grand Londres compte moins de 1 900 mandats

électifs (1 851 pour les boroughs et 26 pour l'autorité métropolitaine dont le Maire). Le Grand Paris compterait 6 200 mandats électifs : environ 200 élus métropolitains, 500 pour les Départements dont le Conseil de Paris, 900 pour les EPT (établissements publics territoriaux) et environ 4 500 conseillers municipaux. Enfin, les agents du Greater London n'ont pas le statut de fonctionnaires réservé aux employés des ministères et des agences gouvernementales.

Un autre modèle existe, celui des régions métropolitaines. Par exemple la ville de Berlin (*Stadt Berlin* – 3,5 millions d'habitants, 900 km²) est un *Land* de la République fédérale dont l'aire métropolitaine s'étend sur un deuxième *Land* périphérique, celui de Brandebourg. Un projet de fusion des deux Lander a échoué en 1996 mais reste d'actualité du fait du développement commun des deux Lander grâce à la rapide expansion de la banlieue berlinoise. La ville est divisée en 12 quartiers/circonscriptions gérés par un maire et un conseil municipal. L'administration sénatoriale doit également assurer les compétences d'un Land. Pour assurer toutes ces missions, le Land employait 112 324 personnes en janvier 2013.

Nous observons finalement que le Grand Paris ne tranche pas entre ces modèles.

Sécurité : une meilleure coordination est nécessaire

24

Depuis début 2016, plus de 250 rixes ont été dénombrées dans Paris. La capitale voit augmenter à un rythme préoccupant ce phénomène et des états généraux ont même été lancés. La question de la sécurité est devenue une préoccupation majeure. D'après les statistiques du ministère de l'Intérieur de 2017³⁰, le taux d'incidence des vols violents sans armes est deux fois plus élevé dans l'unité urbaine de Paris que dans les grandes agglomérations de province, un vol avec violence sans armes sur cinq a lieu à Paris et la proportion de victimes de vol ou tentative de vol simple est très supérieure à la moyenne en région parisienne. Or, les moyens pour répondre à ces phénomènes sont variables. Si Paris ne compte pas de policiers municipaux, on en compte 5 000 dans les 7 autres départements de la région Ile-de-France. Cependant la maire de Paris s'est récemment déclarée favorable et souhaite s'appuyer sur les 2900 agents constitués par les différents personnels dédiés à la surveillance, la sécurité et l'accueil³¹. L'organisation de la sécurité sur l'agglomération parisienne est marquée par une certaine complexité avec le rôle de la préfecture de police de Paris, structure unique en France par l'étendue ses compétences. Comme l'a rappelé un rapport sénatorial de L. Dominati³², pourtant l'institution n'est pas suffisamment attractive pour les policiers, qui demandent à quitter la préfecture de police dès la fin de leur obligation minimale de service.

De plus, la préfecture est très critiquée pour la lourdeur de ses procédures et l'enchevêtrement de ses compétences. Une clarification et une meilleure efficacité sont devenues nécessaires. Cela devra s'appuyer également sur le développement de la vidéosurveillance qui est à la traîne avec une caméra pour 2 000 habitants à Paris contre 1 pour 1 200 habitants à Asnières ou 1 pour 1 000 à Rueil-Malmaison³³.

LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION iFRAP

L'organisation territoriale parisienne est aujourd'hui à bout de souffle. Les engagements pris en termes de grandes infrastructures (transports et logement) coûtent de plus en plus cher (plus de 450 millions d'euros par an) et ne parviennent pas à résoudre la congestion de la Capitale. Cela induit également une inflation des dépenses de fonctionnement : la dépense de fonctionnement par habitant à Paris s'établit à 2 049 €, soit 15 % de plus que la moyenne des 20 premières métropoles françaises, ce qui représente un surcoût au minimum de 500 millions d'euros par an.

Parallèlement, l'organisation administrative et budgétaire est de plus en plus complexe : l'épais millefeuille administratif français atteint son paroxysme en Ile-de-France : 1 276 communes, 64 intercommunalités dont la métropole du Grand Paris, les 11 éta-

blissements publics territoriaux de la petite couronne et les établissements publics de coopération intercommunale « classiques » en grande couronne, 8 départements (jusqu'à la fusion du département de Paris avec la ville), une région. Ce qui conduit nécessairement à multiplier le nombre d'élus (plus de 31 000, toutes strates comprises, certains élus au suffrage direct, d'autres au suffrage indirect, d'autres encore fléchés à partir des listes), et le nombre d'agents territoriaux (309 000 toutes strates comprises). Cela conduit également à une fiscalité complexe, faite de péréquations et de reversements, et à empiler les structures de concertation (conférence des territoires, conférence des EPCI, 473 syndicats intercommunaux, etc.)

La Capitale doit changer de modèle et aller vers un big bang territorial en adoptant le schéma londonien. Cette supermétró-

■ 30 Inter Stats, ministère de l'Intérieur, *Insécurité et délinquance en 2017*.

■ 31 Voir *Diagnostic de la sécurité des parisiens*, Eurogroup Consulting, 23 janvier 2019.

■ 32 La préfecture de police de Paris : qui trop embrasse mal étreint ? Sénat, 1^{er} février 2017.

■ 33 source : *La Gazette des communes*, chiffres 2013)

pole prendrait, dans un premier temps, les contours de l'aire urbaine du Grand Paris, et s'étendrait ensuite rapidement sur le périmètre de la région Île-de-France, le « Très Grand Paris ». En effet, la différenciation zone dense/zone peu dense évolue rapidement avec l'attractivité toujours plus forte de la région parisienne et les frontières actuelles de la métropole du Grand Paris devront très vite évoluer.

D'un point de vue budgétaire, la comparaison avec la métropole de Londres montre que, rapportés à la population parisienne, deux fois moins d'effectifs (20 700 au lieu de 52 000) seraient nécessaires pour la gestion administrative du « Très Grand Paris ». Ce qui représente, à structure de rémunération équivalente, une économie de plus d'1 Md€ sur les dépenses de personnel. Des économies supplémentaires pourraient même être possibles étant donné la gestion généreuse actuelle du personnel sur laquelle il doit être possible de revenir (statut, temps de travail, collaborateurs, satellites de la Ville, etc.)

Cette « supermétropole » pourrait s'appuyer sur des établissements publics comme c'est le cas pour Londres (transports, police, attractivité). En matière de transports, c'est déjà le cas avec Ile-de-France Mobilités qui gère les transports en commun, mais cela devrait inclure le pilotage de toutes les formes de mobilité. C'est donc à cette échelle que les investissements doivent se concentrer plutôt que de lancer la gratuité des transports au niveau parisien ou la couverture du périurbain.

De la même façon, la compétence logement est aujourd'hui trop éparpillée entre les différentes strates. Et il faut renoncer à l'objectif d'atteindre 30 % de logement social, une politique d'autant plus inflationniste qu'elle se concentre sur Paris *intra muros*. En s'appuyant sur les bailleurs institutionnels et en les incitant à investir, il est possible d'améliorer la situation du logement

en Ile-de-France. Mais pour être efficaces, les dépenses d'infrastructure devront être gérées à une autre échelle. Enfin, en matière de sécurité, l'organisation et le financement de la préfecture de police de Paris doivent être revus dans le cadre d'un périmètre élargi.

La supermétropole aurait donc des pouvoirs renforcés en matière de logement, transports, attractivité, emploi, culture, éducation, environnement et déchets. Les interventions sociales devraient en revanche être reprises par l'État. Cela ne signifie pas que la supermétropole devra gérer en direct ces compétences : elle pourra, sur un principe de subsidiarité, en déléguer l'exécution aux communes qui resteraient l'unité de base de la supermétropole, avec un maire élu au suffrage direct.

Cette refonte administrative devrait s'appuyer aussi, comme dans le cas de Londres, sur une assemblée métropolitaine, composée des maires des communes de la région Ile-de-France. Ce qui n'empêche pas de faire évoluer la carte communale actuelle : ainsi la loi Gatel du 24 juillet 2019³⁴ permet d'envisager une fusion des communes et intercommunalités qui prendraient la forme de communes nouvelles. Cela peut aussi s'appuyer sur les maires d'arrondissement dont les pouvoirs pourraient être étendus. Ces maires d'arrondissement, directement élus par les Parisiens, n'ont qu'un pouvoir très limité sur l'action municipale et certaines politiques de proximité (voirie, entretien par exemple), actuellement gérées au niveau de la Capitale. Cela suppose à terme la suppression de la Mairie de Paris et le vote par suffrage direct pour le maire de la supermétropole de Paris.

■ Loi 2019-809 JO du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.