

PARIS : LA GESTION DE LA VILLE EN QUESTION

La ville de Paris dispose d'un statut à part. D'abord, la capitale concentre une part importante des richesses et des ressources du pays. Elle représente 3 % de la population, mais 7 % de l'emploi et 10 % du PIB français. Ensuite, par 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 (en même temps conseil général) qui lui-même élit son maire.

Enfin, 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 supérieurs sont restés calés sur la fonction publique d'État, entraînant une inflation de la masse salariale. De 3,8 milliards d'euros en 2001, le budget de la capitale est maintenant de 7 milliards d'euros.

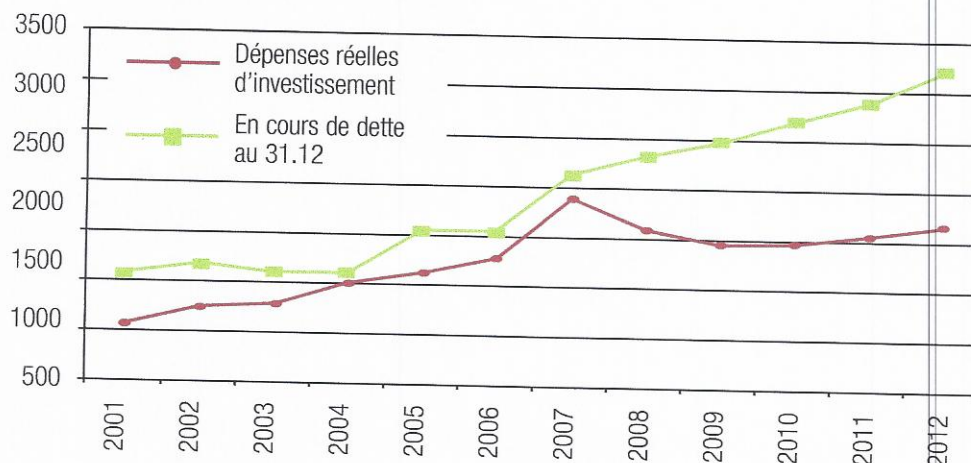
Tout cela mérite que l'on s'y attarde : l'adoption du projet de loi sur la métropole sera-t-elle ou non l'occasion de faire évoluer le statut de la ville pour lui permettre de conserver sa place dans le concert des grandes villes mondiales ?

L'examen des différents indicateurs de gestion permet de dresser les constats suivants :

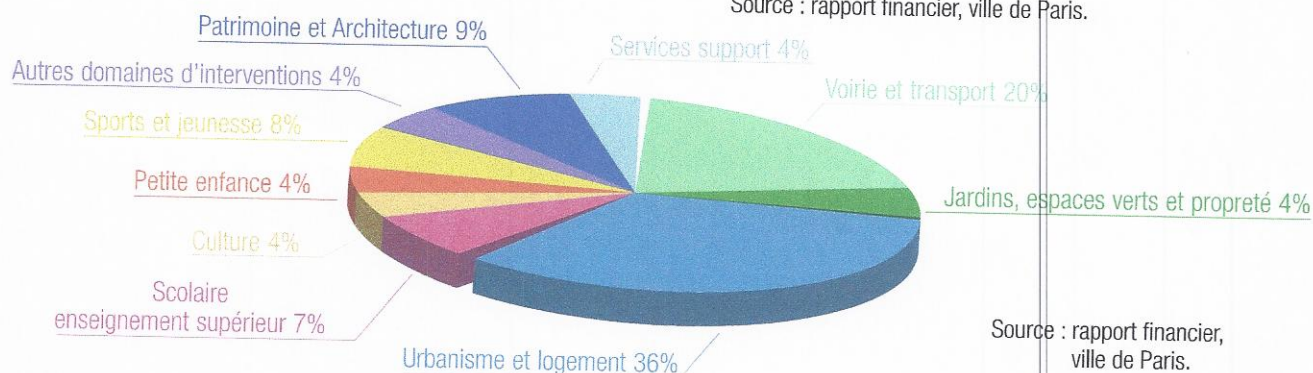
- **le personnel : + 20 % depuis 2001, y compris transferts de compétences et changement de périmètres qui ne représentent qu'une part marginale de l'évolution des effectifs**
- **73 000 personnel si on compte tous les satellites de la ville (SEM, etc.) alors que le grand Londres en compte 60 000**
- **les charges de personnel : + 46 % depuis 2001**
- **un absentéisme des agents supérieur à la moyenne nationale et un statut dérogatoire**
- **2008-2012 : + 67,9 % pour la taxe foncière**
- **une dette qui a augmenté de 2 milliards d'euros en 11 ans, alors que les impôts locaux ont quasiment doublé pour atteindre 3,2 milliards en 2012**
- **concernant le logement, la crise reste entière, les engagements n'ont pas été tenus**
- **des doublons de compétences avec la région Ile-de-France sur la question de l'attractivité économique et du logement**
- **une ville qui incarne culture, luxe et art de vivre à la française mais qui perd des points en matière économique**

Indicateurs de gestion de la collectivité parisienne

Les dépenses d'investissement et l'endettement, curseurs des engagements politiques



Source : rapport financier, ville de Paris.



Source : rapport financier, ville de Paris.

Les grands postes de dépenses d'investissement que l'on retrouve sont conformes aux engagements de mandature, à savoir la voirie, le logement social. La culture et la petite enfance bénéficient également d'investissements, certes moins importants, mais dont l'engagement se traduit en charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement.

Les principaux postes de dépenses de fonctionnement de la collectivité parisienne

Le total des charges de gestion est passé entre 2001 et 2012 de 3,8 milliards à 7 milliards d'euros. Cette augmentation importante est à nuancer sur plusieurs points :

■ d'une part, les dépenses de péréquation, c'est-à-dire les transferts de recettes par l'intermédiaire de fonds vers des collectivités locales moins riches, ont fortement progressé : elles

atteignent 1,1 milliard en 2012 dont 892 millions d'euros en 2012 rien que pour le FNGIR, Fonds national de garantie individuelle des ressources mis en place dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle et qui correspond au surcroît de recettes encaissé par le département de Paris suite à la réforme de 2010. Les dépenses de péréquation posent la question de la création de richesses à l'échelle de Paris captée par d'autres échelons locaux. Dans le cas du Fonds de solidarité de la région Ile-de-France, dont le versement pour Paris est de 120 millions d'euros en 2012, il est clair que Paris paye l'équilibre budgétaire des communes du Nord et de l'Est parisien ;

■ l'augmentation de l'aide sociale certes très importante, passée de 696 millions à plus d'1,5 milliard d'euros en 2012. Elle se décompose en une progression des dépenses d'État déléguées aux départements : RMI-RSA¹, PCH², APA³... qui représentent un peu plus de

■ 1 Revenu de solidarité active

■ 2 Prestation de compensation du handicap

■ 3 Allocation personnalisée d'autonomie

500 millions d'euros en 2012 et pour lesquelles le département perçoit des compensations de l'ordre de 350 millions d'euros. Le reste correspond aux dépenses d'intervention sociales des départements (700 millions d'euros), en forte hausse ces dernières années, et à la contribu-

tion au CASVP, c'est-à-dire la Caisse d'action sociale de la ville de Paris pour 323 millions. Qu'il s'agisse des dépenses sociales du département ou des aides facultatives du CASVP, les rapports montrent que les aides à Paris sont plus généreuses que dans le reste de la France.

L'aide sociale à Paris

Le rapport de la CRC⁴ indique que « la valeur en euros par habitant des principales dépenses sociales (fonctionnement et investissement) du département de Paris est supérieure à la valeur moyenne recensée sur les départements en ce qui concerne la prévention médico-sociale, l'action sociale et le RMI ». Par ailleurs, le rapport du CRC sur la CASVP indique que le nombre d'aides facultatives recensées est de 29, un nombre bien supérieur à celles en place à Lyon et Marseille (12).

Enfin, les charges de personnel ont particulièrement progressé : +46 %. Avec 50 858 agents permanents en 2012, 49 042 effectifs budgétaires contre 40 305 en 2000, l'évolution des effectifs est en forte augmentation (+20 %). Les secteurs concernés sont la petite enfance, l'action sociale, la culture, la surveillance et la sécurité.

Pour tenir un tel programme de dépenses, la fiscalité a fortement progressé

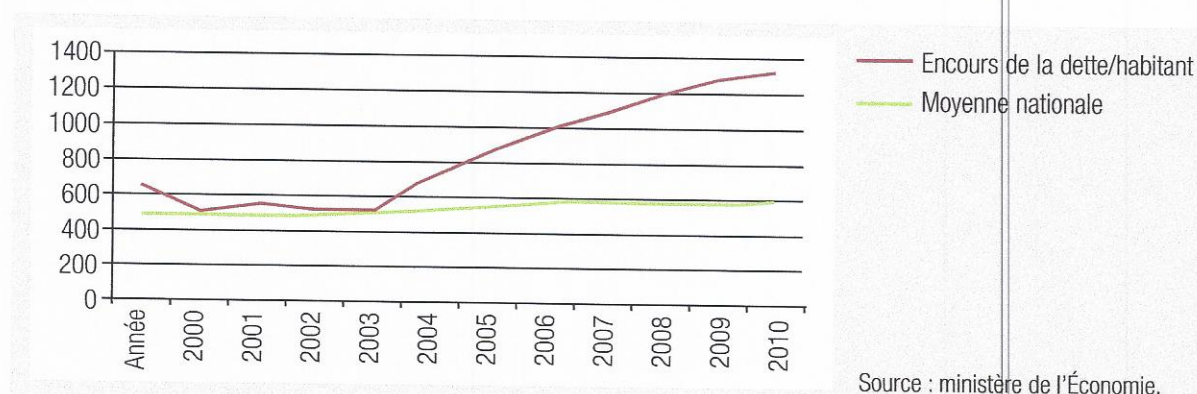
Les recettes ont progressé de façon continue sur la période : en 2001, elles étaient de 4,6 milliards et atteignent 7,8 milliards en 2012. Les contributions directes, c'est-à-dire les impôts locaux directs (CET + CVAE, TH, TFPB, TFPNB) ont le plus progressé avec un quasi-doublement pour atteindre 3,2 milliards d'euros en 2012. De cette augmentation, il faut toutefois soustraire les 892 millions d'euros reversés au FNGIR. Cette accélération s'est traduite à partir de 2008 après une assez longue période de stabilité par la hausse des taux d'imposition.

Entre 2008 et 2012, la taxe foncière à Paris a augmenté de 67,9 % alors que l'augmentation moyenne des communes de France est de 20,94 %. Cette hausse s'explique par le transfert de compétence de l'État aux collectivités territoriales : la taxe foncière devient le principal impôt pour le financement des communes et du département. Mais elle correspond aussi

au choix de ne pas augmenter la taxe d'habitation qui frappe plutôt mes locataires. Plusieurs autres impôts – moins visibles – ont augmenté pendant la période 2001-2011 : la taxe de balayage (+11 %), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+18 %), la taxe de séjour (de +3 % à +40 % selon les cas) et les redevances sur les services aux Parisiens. La taxe de balayage est fixée par les communes de France, elle permet d'augmenter la fiscalité sans modifier les autres impôts plus visibles. Cette taxe a permis une entrée de recette de 30 millions d'euros. Concernant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, son augmentation n'est pas corrélée directement à une hausse des coûts de retraitement des ordures. Selon l'Ademe (mars 2013), l'écart entre le coût réel et le coût de référence calculé pour un schéma d'organisation comparable est de 13 % pour Paris.

À ces taxes principales s'ajoute l'envolée de la fiscalité immobilière dont le produit a été multiplié par 2,5 grâce à l'augmentation à la fois des prix des appartements et du nombre de transactions. Pour 2012, les recettes s'élevaient à près d'un milliard d'euros, une telle recette équivaut à ce que l'ensemble des autres villes perçoivent. Mais malgré des réserves et des recettes très fortes, le rythme des dépenses d'investissement a été tel que le recours à l'endettement a crû considérablement : l'endettement qui s'élevait en 2001 à 1,39 milliard d'euros est aujourd'hui de 3,16 milliards d'euros.

■ 4 Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France



Paris-Lyon-Marseille : le benchmark

2012, en € par habitant	Paris	Lyon	Marseille	Moy. nationale
Endettement	1 444 €	710 €	2 103 €	604 €
Annuité*	124 €	112 €	319 €	88 €
Total des produits de fonctionnement	2 311 €	1 283 €	1 280 €	885 €
Impôts locaux	909 €	615 €	511 €	300 €
Total des charges de fonctionnement	2 135 €	1 143 €	1 172 €	681 €
Charges de personnel	832 €	618 €	640 €	237 €

* Somme des intérêts d'emprunt et du montant du remboursement du capital.

Note de lecture : cette comparaison reste néanmoins délicate puisqu'à Paris, il faut considérer que l'on regarde les compétences de la ville et du département ce qui n'est pas le cas à Lyon et Marseille. Par ailleurs, il conviendrait d'intégrer les dépenses des communautés urbaines à Lyon et Marseille.

I. La ville, ses agents et ses satellites

Augmentation importante des effectifs, pas toujours justifiée

Les effectifs budgétaires de la collectivité parisienne (commune et département et Titre IV, c'est-à-dire le personnel en charge des 17 établissements d'accueil de l'aide sociale à l'enfance) ont augmenté de plus de 20 % entre 2000 et 2012, passant de 40 305 euros en 2000 à 49 042 euros en 2012⁵. Cette augmentation s'entend hors transferts de compétences et changement de périmètre. Cette question est clairement réglée par le rapport de la MIE (mission d'information et d'évaluation du conseil de Paris) : « Sur la période 2000-2010, la collectivité a créé 815 emplois au titre de la politique de reprise en régie d'un certain nombre d'activités. Dans le même temps, elle a supprimé 1417 emplois correspondant en particulier à l'autonomisation du Syndicat interdépartemental de l'Assainissement. Par ailleurs, l'État a procédé à

des transferts de compétences et des modifications réglementaires induisant la création de 906,5 emplois sur la période. Le solde de ces mouvements aboutit ainsi à une création nette de 304,5 emplois au titre des changements de périmètres », soit 3 % de l'augmentation des effectifs. Cette inflation s'explique, selon la municipalité, par la mise en place des 35 heures (2 418 emplois), la titularisation des nombreux emplois précaires (3 775), la création de nouveaux équipements (crèches, écoles, centres aérés) qu'il faut assurer (2 237) et les « transferts de l'État et extension des missions réglementaires de la collectivité et changements de périmètre » (291)⁶. Et l'on peut penser que la hausse des effectifs va bel et bien reprendre vu l'annonce de la mairie de Paris du recrutement de 1 500 intervenants pour l'application de la réforme des rythmes scolaires.

■ 5 2000-2010 : rapport de la mission d'information et d'évaluation, « Effectifs et gestion des ressources humaines », 14 octobre 2010 ; 2011-2012 : bilan social 2012, juin 2013.

■ 6 Bilan social 2012, juin 2013.

Directement liée à ce point, la question des emplois précaires et titularisations : malgré les chiffres importants annoncés par la collectivité, le compte administratif 2012 (ville et département) prévoit 4 009 311 heures pour du personnel vacataire, l'équivalent de 2 612 emplois temps-plein. Une réduction seulement de moitié par rapport à la situation en 2000, malgré les plans successifs.

S'agissant des redéploiements d'emplois, la MIE estime qu'elle est caractéristique de la seconde mandature avec pour objectif une stabilisation des emplois. Il a donc fallu en passer par des suppressions de postes, un peu plus de 1 800, pour « *mettre en place des organisations performantes pour son administration* ». La MIE cite comme pistes à suivre la centralisation de certaines fonctions, suppression de structures miroir, modification des méthodes de travail, optimisation des affectations et du temps de travail, etc.

Néanmoins, l'augmentation des effectifs n'est responsable que pour 39 % de l'évolution des dépenses de personnel entre 2001 et 2009 selon le rapport « Effectifs et gestion des ressources humaines »⁷. 33,5 % sont dus à l'évolution des rémunérations et le reste à l'évolution des cotisations patronales.

Évolution des charges de personnel

Entre 2001 et 2012, la croissance des charges de personnel a été forte passant de 1,40 milliard d'euros à 2,11 milliards en 2012, soit presque 46 %. Hors inflation, les charges ont progressé de plus de 20 %. Rappelons que les charges de personnel sont le premier poste de dépense de la collectivité sur environ 7,5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement⁸. De nombreux facteurs sont à la source de cette augmentation. Nominale, l'accroissement annuel a été d'environ 4 %, soit le même rythme que de 1998 à 2000, « *alors qu'il n'existait ni la réduction du temps de travail, ni les transferts de compétence de l'État vers la collectivité parisienne* »⁹, souligne le rapport « Effectifs et gestion des ressources humaines ». Toutefois, le rapport souligne que la part des charges de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement a,

en fait, diminué depuis 2001 et que l'augmentation de la masse salariale « *présente une grande automaticité* »¹⁰ et est due à des facteurs exogènes comme l'augmentation du Smic, du point fonction publique, du glissement vieillissement-technicité qui mesure la part de l'ancienneté sur la paye, etc.

Mais rappelons que les charges de personnel par habitant sont bien plus élevées pour Paris que pour les autres grandes villes de France. Ainsi, Paris dépense par habitant un tiers de plus qu'à Lyon et Marseille¹¹. À ce titre, plusieurs points sont critiquables : primes, irrégularités dans les attributions de postes et politique des hautes rémunérations illustrent la politique sociale très généreuse de la collectivité parisienne.

Attributions de postes de collaborateurs de cabinet non-conformes

Le rapport de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France pointe des irrégularités dans l'embauche des collaborateurs de cabinet du Maire. 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. Le coût salarial des vingt directeurs généraux les mieux rémunérés aurait atteint en moyenne 248 000 euros en moyenne en 2008.

Prime départementale

La prime départementale est la plus critiquée des primes, notamment parce que les plus gros montants sont versés aux emplois de direction, eux-mêmes déjà très bien rémunérés. Historiquement, celle-ci fut créée afin de compenser les agents de la commune de Paris se retrouvant à travailler pour le département. Originellement attribuée uniquement aux cadres A, elle a progressivement été étendue aux catégories B et C. Cependant, « *les conditions actuelles de l'attribution de la prime départementale ont abouti à faire disparaître le lien entre les versements aux agents et la réalisation de travaux pour le compte du département. Alors qu'en 1992, elle était versée à 162 agents pour un montant total de 178 K€* »¹². L'indemnité départementale est aujourd'hui versée à plus de 7 300 agents

■ 7 Rapport de la mission d'information et d'évaluation, « Effectifs et gestion des ressources humaines », 14 octobre 2010. p. 39.

■ 8 On pourrait même rapporter ces deux milliards à 6 milliards puisqu'on a vu qu'environ 1 milliard est en fait de la dépense de péréquation.

■ 9 *ibid.* p. 37.

■ 10 *ibid.* p. 37.

■ 11 Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France. « Les marges de manœuvre financières de la ville de Paris », 27 avril 2011. p. 24.

pour un montant total de près de 14 millions d'euros. « *Le niveau atteint par ces dépenses, dont les bénéficiaires sont les cadres de direction ou des agents de la filière administrative, exclut que la prime départementale versée soit la contrepartie de travaux réalisés pour le compte du département.* »¹³ Entre 2002 et 2008, le montant moyen de la prime départementale pour le secrétaire général est passé de 33 000 à 40 000 euros ; pour un secrétaire général adjoint de 26 250 à 32 000 euros ; pour un administrateur de 4 399 à 8 457 euros (soit presque le double)¹⁴. En 2013, la prime départementale a été augmentée de 2,5 %.

Le fait est que, dans l'ensemble, les primes ne connaissent pas la crise... L'évolution sur 2013 du taux de l'IAT¹⁵, prime la plus répandue chez les agents, avoisine les 7 %. Avec une règle claire : si l'augmentation peut être modulée, il est extrêmement difficile de ne pas augmenter un agent, indépendamment de sa manière de servir, et quasi impossible de lui baisser, ne serait-ce que marginalement, son montant de primes.

Une politique statutaire inflationniste

Le rapport de la CRC sur la gestion des ressources humaines est très clair : « *La décision de ne pas opter pour l'équivalence générale des emplois de la ville avec ceux des agents territoriaux a, entre autres conséquences, celui d'emporter un coût budgétaire supplémentaire* ».

L'histoire qui fait qu'avant 1977, les fonctionnaires parisiens dépendaient hiérarchiquement des services de l'État, explique le particularisme de leur statut (ville et département).

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. Celui-ci permet à la ville de recruter les agents en organisant ses propres concours de recrutement ou en accueillant des fonctionnaires en position de détachement. 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. Ces corps

sont dits « en homologation ». Les évolutions indiciaires sont donc celles appliquées aux différents corps avec lesquels les statuts parisiens sont en homologation. 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 aux fonctionnaires parisiens. Le rapport de la CRC indique qu'un travail important de modernisation des statuts a été accompli, mais pour les postes administratifs supérieurs, on continue de prendre pour référence des postes de l'administration centrale de l'État (dont la rémunération brute max. atteint 6 950 euros contre 4 896 dans la territoriale) « *alors que les emplois concernés ne sont pas différents de ceux des autres collectivités territoriales* ». Comme le souligne la CRC, il s'agit là de situations qui ne se justifient plus « *25 ans après la création de la fonction publique territoriale* ».

Taux d'absentéisme considérable, notamment en comparaison avec les collectivités de France

Le nombre de jours de congés annuels – 33 jours, 34 pour les mères de famille – et le taux d'absentéisme nécessitent de maintenir un personnel important pour faire tourner une superstructure comme Paris. Paris a présenté pendant de nombreuses années un taux d'absentéisme impressionnant, notamment en comparaison avec les autres grandes villes de France, bien qu'il y ait un fléchissement au cours des deux dernières années. Le taux global d'absence se situe à 10,87 % en 2012¹⁶. Le coût budgétaire induit est néanmoins très élevé ! « *Selon un rapport de l'Inspection générale de la ville de Paris, les journées d'absence pour motif de santé ont représenté en 2007 un manque valorisé à hauteur de 160 millions d'euros, soit 3 % du budget de fonctionnement de la ville* »¹⁷ par an ! L'indicateur le plus significatif est celui de l'absentéisme compressible. Il est passé de 5,19 % en 2002 à 6,25 % en 2012. Les absences compressibles sont les absences sur lesquelles l'employeur est susceptible de mener une action préventive. À noter également que les absences maladies ont dans toutes les collectivités locales tendance à grimper avec la titularisation des agents. On ne s'étonnera donc pas que les vagues

■ 12 Ibid. p. 3.

■ 13 Ibid. p. 28.

■ 14 Ibid. p. 30.

■ 15 Indemnité d'administration et de technicité

■ 16 Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, « Gestion des ressources humaines », 29 juillet 2010, p. 35.

■ 17 Foing, D., 2011. *Comptes et légendes de Paris*, p. 88.

de « déprécarisation » aient eu un effet inflationniste sur l'absentéisme.

La ville de Paris, au cœur d'un réseau de relations complexes avec d'autres structures

Par ailleurs, la ville de Paris est au cœur d'une galaxie de structures qui comprend de nombreux satellites. La lecture des éléments budgétaires et des rapports de la CRC permet d'en mesurer l'ampleur :

- la ville détient des participations dans 18 SEML¹⁸, de 13 % à 80 % de leur capital, leur chiffre d'affaires cumulé représentant 1,7 milliard d'euros et représentant environ 3 500 emplois ;
- le dispositif l'unit à d'autres administrations situées sur son territoire (la Préfecture de police et l'Assistance publique/Hôpitaux de Paris) ;
- les financements à la Préfecture de police font l'objet d'un budget spécial de la commune de Paris. La ville verse, à ce titre, une subvention annuelle de 270 millions d'euros (44 % des recettes). La ville finance ainsi la brigade de sapeurs pompiers de Paris (8 000 agents) et 6 000 agents de sécurité de Paris qui ont le statut de fonctionnaires des administrations parisiennes ;
- la ville est liée à plusieurs établissements publics communaux, comme le Centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) ou les caisses des écoles, et des organismes intercommunaux ou interdépartementaux, comme le SYCTOM, Syndicat mixte central de trai-

tement des ordures ménagères, ou le SIAAP, Syndicat pour l'assainissement de l'agglomération parisienne ;

■ le CASVP est un établissement public qui emploie près de 6 000 agents et regroupe plus de 270 organismes ou services (centres, résidences, clubs et restaurants) au service de l'aide sociale pour les familles, les personnes âgées et handicapées ou en difficulté. Les subventions versées par la ville représentent 323 millions d'euros en 2012 ;

■ le service public de l'alimentation en eau a été repris par la commune en régie en 2010 avec l'établissement Eau de Paris qui a un budget de fonctionnement de 362 millions d'euros et un budget d'investissement de 103 millions d'euros ;

■ par ailleurs, la ville de Paris est liée par 171 délégations de services publics qui concernent essentiellement les parkings, mais aussi les équipements sportifs, les marchés ou encore les activités funéraires de la ville.

Au total, la CRC dresse le bilan suivant : « Enfin, les effectifs dépendant des subventions ou des relations de participations en provenance du budget de la commune et du département de Paris sont importants. Pour les institutions les plus significatives (Préfecture de police, CASVP, SEML, Office Paris Habitat, Eau de Paris, Crédit municipal), le nombre d'agents et de salariés dépendants du périmètre financier de la ville et la masse salariale peuvent être estimés à 73 400 et 2,7 milliards d'euros ».

■ 18 Société d'économie mixte locale

Le périmètre des ressources humaines à Paris

	Commune agrégée	Département agrégé	Préfecture de Police	CASVP	SEML	OPH	Eau de Paris	Crédit municipal	Total
Effectifs recensés	44 860	5 564	14 140	6 053	4 036	2 811	568	279	78 311
% participation	100	100	44	68	57	55	100	100	
Effectifs dépendant de la ville	44 860	5 564	14 140	4 116	2 300	1 512	568	279	73 339
Charges de personnel en M€	1 798	228	268	138	115	63	60	15	2 685

Source : Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, « Les marges de manœuvre financières de la Ville de Paris ».

II. Les engagements emblématiques sur le logement et la culture ont-ils été tenus ?

Les engagements du maire lors de ses deux mandats se sont tournés vers le logement avec la poursuite d'objectifs ambitieux en matière de logements sociaux et de lutte contre l'habitat insalubre, la voirie avec des projets d'aménagement importants, notamment les travaux du tramway sur les boulevards des maréchaux, la petite enfance avec le développement des crèches et la culture. Nous avons choisi de développer deux de ces thèmes pour illustrer les limites de cette politique de dépenses tous azimuts.

Logement : la crise n'en finit pas

La question du logement est le point noir de l'économie parisienne : 70 % des Parisiens jugent « pas vraiment » ou « pas du tout » satisfaisante la politique de logement menée par la mairie de Paris, selon un sondage¹⁹. Pourtant, le logement était au cœur du programme de l'équipe municipale : éradication de l'habitat insalubre, fin des passe-droits dans l'attribution des logements HLM, retour de la mixité sociale. Le choix délibéré de la gouvernance de la ville d'atteindre 20 % de logements sociaux en 2014, six ans avant l'échéance fixée par la loi SRU²⁰ montre un engagement fort, y compris financier. Pourtant, il ne résout pas le problème du logement. On pourrait même dire qu'il l'amplifie car, en imposant un quota de 25 % de logements sociaux dans toute opération de construction neuve, le constructeur reportera la part des coûts qu'il ne pourra pas amortir sur le logement social (la charge foncière, notamment) sur les logements libres, contribuant à faire augmenter leur coût. Si Paris affiche un coût pour se loger de plus en plus prohibitif, il ne permet qu'à une fraction minoritaire de ménages parisiens de devenir propriétaires (30 % contre 50 % pour le reste de l'Ile-de-France²¹). Mais le niveau des revenus moyens ne leur permet pas non plus d'accéder aux logements sociaux qui, de toute façon, sont proportionnellement moins nombreux dans la capitale que dans le reste de la région. Une tendance qui conduit donc la classe moyenne à se loger en dehors de Paris avec une conséquence directe sur l'emploi et les déplacements : 58 % des emplois parisiens sont

occupés par des actifs n'habitant pas la capitale. Selon une enquête du Credoc pour le Medef, les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises que ce soit sur les difficultés de recrutement, la mobilité interne, la productivité des salariés, etc.

Pourtant, selon le bilan tiré par la CRC, « l'objectif annuel de production de logements sociaux à Paris est passé de 3 500 en 2002 à 4 000 à partir de 2005, puis à 6 000 à partir de 2007. Cet objectif a été porté à 6 800 à compter de l'exercice 2009, de manière à atteindre le chiffre total de 40 000 logements entre 2008 et 2014 ». Mais il existe une autre lecture des chiffres : la production de logements peut se faire de trois manières différentes : la construction, l'acquisition-réhabilitation, l'acquisition-conventionnement. Ainsi, si entre 2001 et 2010, 48 830 logements sociaux ont été produits, seuls 22 862 logements ont été construits, 11 711 ont été réhabilités et 14 257 ont été conventionnés ou reconventionnés.²² Par ailleurs, dans une grande majorité des cas, les immeubles réhabilités ou conventionnés sont occupés par des locataires privés qui peuvent prétendre à un logement social et qui peuvent jouir d'un droit au maintien qui leur permet de conserver leur appartement, d'autant plus que lorsque le droit de préemption s'exerce au bénéfice d'un bailleur social, les loyers sont abaissés pour s'aligner sur ceux du secteur HLM.

En 2011, 832 logements de la RIVP ont été reconventionnés et 1 500 en 2012, avec un coût pour l'État et pour la ville de Paris de près de 16 millions d'euros : (7,5 millions d'euros de prêts aidés, 0,5 million d'euros en subvention de l'État, 1,2 million d'euros en « 1 % employeur », 6,7 millions d'euros en subvention de la ville).

Enfin, vient se greffer le problème particulier du fichier de gestion des demandes de logements sociaux géré à l'échelle de la région et non du département comme dans le reste de la France. La mise en œuvre en Ile-de-France d'un numéro unique permet à un Francilien de se présenter dans n'importe lequel des quelque 700 guichets enregistreurs de la région pour déposer sa demande et de solliciter jusqu'à cinq communes où il souhaite

■ 19 Sondage BVA-20 minutes, mai 2012.

■ 20 Taux qui d'ailleurs a été remonté à 25 % pour 2025 et pour lequel la candidate Anne Hidalgo s'est déclarée en faveur d'un quota de 30 % en 2030.

■ 21 Source CCIP : La place de l'économie parisienne en Ile-de-France, mai 2012.

■ 22 Source : APUR.

être relogé. Ce processus explique qu'un quart des demandeurs de logements sociaux ne résident pas dans Paris (31 097 en 2011 soit 24,6 %²³). Ce phénomène est en forte augmentation puisqu'en 1996 cette part ne représentait que 9,2 % des demandeurs. Cette tendance provient de l'attrait de la capitale, mais aussi de la localisation du lieu de travail des demandeurs, des aides sociales plus avantageuses dont bénéficient les Parisiens, du niveau moindre des impôts locaux, etc.

Tout cela montre que la question du logement doit être traitée à une autre échelle. Face à la difficulté de gestion du parc de logements et particulièrement de logements sociaux parisiens, il est indispensable de revoir la question de la compétence du logement. D'autant que si cette compétence est plutôt aux mains des communes, les autres niveaux institutionnels s'en mêlent : intercommunalités, départements, région. Sur ce point, l'exemple type du mauvais partage de compétences est celui des aides à la pierre : il existe depuis 2004 une procédure de délégation des aides à la pierre basée sur le volontariat des intercommunalités ou des départements. Mais cette attribution se heurte aux pouvoirs très forts des communes en ce qui concerne l'urbanisme. La région aussi revendique la délégation ce que l'État ne lui a pas accordé. Dans son rapport de 2010 consacré à la gestion du logement social et à la délégation des aides à la pierre à Paris, la CRC déplorait *« qu'aucun cadre conventionnel associant la totalité des acteurs, seul à même de permettre une action concertée, n'ait fédéré les dispositifs d'intervention existants. Or le rééquilibrage géographique, l'échelon régional, la recherche de mixité sociale et la régulation de la demande sociale sur tout le territoire francilien justifieraient largement*

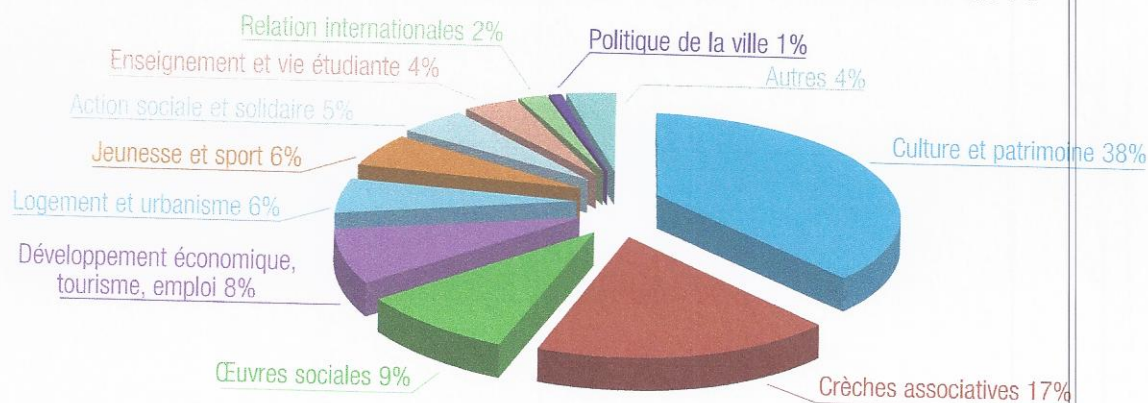
la mise en œuvre d'un tel partenariat. » Le rapport souligne que la région a sa propre politique en matière d'habitat et que les subventions régionales sont versées en fonction de règles propres non concertées avec la collectivité parisienne. La CRC recommande pourtant de conclure une convention dans laquelle serait définie une programmation commune. Paris concentre 28 % de la demande de logements sociaux d'Ile-de-France, alors que son parc ne représente que 18 %. La collectivité parisienne ne peut donc pas tout.

La politique (tout) culturelle de la ville

Le budget culturel de Paris est de 370,8 millions d'euros, contre 227,3 millions d'euros dix ans plus tôt. Un pari quasi réussi donc pour Delanoë, qui avait fait du doublement de la part des dépenses pour la culture un de ses objectifs principaux. Une tendance pour la culture de la ville qui se reflète dans la répartition des subventions allouées : en 2011, la culture était le poste privilégié, s'accapant 38 % des subventions, pour un total de plus de 86 millions d'euros, loin devant le poste « crèches associatives » qui représente tout de même 17 % des subventions. D'autant plus que les subventions à la culture sont bien souvent conséquentes : 48 % des subventions supérieures à 1 million d'euros portent sur la gestion des équipements culturels et le soutien à la culture et au patrimoine. On peut citer par exemple le Théâtre de Paris qui a reçu en 2011 presque 18 millions d'euros (la subvention la plus élevée de la ville), le Théâtre de la ville, qui a obtenu 10,7 millions d'euros, ou encore Paris Ateliers qui a bénéficié de 4,4 millions d'euros.

■ 23 Chiffre qui est sous-estimé selon le rapport de la MIE.

La répartition des subventions allouées par la mairie de Paris en 2011



Le CentQuatre : un exemple de la politique culturelle de la ville de Paris ?²⁴

18

Dépenses			
Charges fixes	Masse salariale		4 506 400 €, soit 43 % du budget
	Frais externes liés au bâtiment	Gardiennage et sécurité	1 403 500
		Entretien	2 434 800
		Communication	298 000
	TOTAL		8 642 700
Dépenses artistiques		1 277 200 €, soit 12 % du budget	
Recettes			
Ressources propres	Subventions de la mairie de Paris	8 000 000	
	Recettes de billetterie	343 800 €, soit 23 % des recettes	
	Location des espaces	1 159 000	

■ 24 Synthèse du compte rendu de la mission d'appui à l'EPCC Le CentQuatre, juin 2010.

■ 25 Le nombre de visiteurs annuel aurait depuis augmenté, pour atteindre 500 000. Toutefois, ce chiffre est peu fiable, en raison de la défaillance des caméras de comptages. Les évaluations sont donc réalisées directement par les agents d'accueil. Le nombre de visiteurs unique diffère du premier car, lorsqu'un visiteur participe à plusieurs activités, il est compté plusieurs fois. Cette évaluation est donc plus représentative de la fréquentation annuelle du lieu.

« *Lieu de culture, de vie et de convivialité pour les artistes et le public* », le CentQuatre devait être le fer de lance de la politique culturelle de Paris. Cet espace artistique censé promouvoir les nouvelles formes d'art devait être un instrument marketing de poids capable de redonner à la ville toute son attractivité culturelle. Aujourd'hui, il ne reste plus du projet qu'un lieu peu fréquenté pour lequel la ville n'est pas avare en subventions. Né en 2008 d'un investissement de 120 millions d'euros de travaux, le CentQuatre reçoit aujourd'hui 8 millions d'euros de subventions annuelles de la ville de Paris. L'établissement dépense chaque année 1,5 million d'euros rien que pour la sécurité, et ses 80 salariés font grimper les charges de personnel à plus de 4,5 millions d'euros, soit presque la moitié du budget total. Les dépenses d'entretien, quant à elles, atteignent près de 2,5 millions d'euros – pas surprenant pour un bâtiment de plus de 40 000 mètres carrés !

En conséquence, les subventions de la ville de Paris ne permettent même pas de couvrir l'intégralité des charges fixes. Les dépenses directement liées à l'art, la rémunération des artistes par exemple, ou les commandes artistiques, en subissent les conséquences : elles ne représentent plus que 12 % du budget total.

Or, le succès est plus que nuancé. En termes de fréquentation tout d'abord, les résultats sont bien

inférieurs à ceux espérés lors de l'ouverture du lieu. Bien que le site Internet du CentQuatre se vante de 500 000 visiteurs pour l'année 2012²⁵, le nombre de visiteurs uniques n'est que de 81 192. À titre de comparaison, cela représente plus de 15 fois moins de visiteurs que n'en a eu le musée municipal Carnavalet. Les recettes issues de la vente de billets sont donc logiquement marginales, à peine plus de 20 % des recettes totales, laissant la place aux recettes issues de la location des espaces du CentQuatre. Avec au total des recettes propres de 1,5 million d'euros en 2009, le bilan est sans appel : deux ans après l'ouverture de l'établissement, le CentQuatre ne compte que 500 abonnés, affiche un déficit de 700 000 euros et traîne une dette de 3 millions d'euros, soit presque 40 % de la subvention annuelle accordée.

La Maison des Métallos

La Maison des Métallos est un établissement culturel de la ville de Paris qui propose des projets pluridisciplinaires afin de promouvoir l'art sous toutes ses formes : théâtre, exposition, concerts, débats... Deux ans après l'inauguration du projet, l'établissement affichait déjà un déficit de 250 000 euros en raison d'une gestion déplorable et d'une surestimation des recettes. Malgré une subvention annuelle généreuse de 2 millions d'euros accordée par la

mairie de Paris, le budget alloué à la programmation artistique est resté relativement faible, probablement à cause des charges de personnel, qui représentaient 90 % de la subvention reçue par l'établissement. En effet, tout comme pour le CentQuatre, les charges de personnel ainsi que d'entretien, de sécurité, etc. occupent presque la totalité du budget, ce qui rend les dépenses artistiques marginales. Alors que les charges de personnel s'élèvent à 1,8 million d'euros, les prestations de services artistiques atteignent à peine 300 000 euros.

Le succès de la Maison des Métallos en termes de fréquentation est tout aussi mitigé. L'établissement n'accueille que 45 000 visiteurs chaque année, un chiffre plutôt faible au regard de la subvention accordée par la mairie de Paris. C'est seulement deux fois plus que la Maison Balzac, qui pourtant ne bénéficie pas d'une telle générosité de la part de la municipalité. Les recettes de billetterie, d'environ 80 000 euros, sont donc logiquement basses et ne permettent pas à l'établissement de s'assurer une situation financière saine.

Malgré une rénovation en 2009, qui a coûté près de 13,5 millions d'euros, un audit de l'IGVP pointe les nombreux dysfonctionnements dont le lieu peine à se débarrasser : dégâts des eaux, ascenseur en panne, mauvais fonctionnement du chauffage et de la ventilation... Bien que les recettes se soient logiquement très vite effondrées, la mairie de Paris continue aujourd'hui de subventionner massivement la Maison des Métallos.

La nécessité d'une gestion responsable et autonome des musées parisiens

En 2001, lorsqu'a été mise en place la gratuité de l'accès aux collections permanentes dans 14 musées

parisiens, la fréquentation de ces musées est passée de 544 000 personnes à trois millions en 2008. Sauf qu'à partir de là, rien n'a été fait pour permettre aux musées de s'adapter : les subventions de la mairie de Paris n'ont globalement pas évolué, ni les dépenses de fonctionnement, et le modèle de gestion des musées n'a globalement pas changé.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, une première tentative d'autonomisation des musées parisiens a été entreprise : la mise en place de Paris-Musées, un EPA, établissement public administratif unique chargé de la gestion des musées de la ville de Paris.

L'établissement dispose d'un budget unique de 80 millions d'euros. Toutefois, cette réforme ne va pas assez loin. Sur le site Internet de Paris-Musées, il est indiqué que « *la ville de Paris, propriétaire des bâtiments et des collections permanentes, conservera un rôle important dans l'administration des musées en demeurant l'unique instance décisionnaire en ce qui concerne les nominations et la validation des grands projets* ». De même, les problèmes liés à la gestion des ressources humaines ne sont en effet pas évités.

Il faudrait que la ville de Paris encourage la constitution d'un système de régie autonome, où chaque musée gère son propre budget comme il l'entend. Pour les musées de petite taille, la possibilité de recourir à des opérateurs privés pourrait être examinée : le musée Jacquemart-André à Paris est géré par la société privée Culturespaces, une gestion qui a permis de diminuer les charges de structure, de réduire l'absentéisme et de favoriser une meilleure formation du personnel. Au détriment certes de la gratuité, mais une gratuité qui ne saurait de toute façon résister bien longtemps.

III. Paris, ville attractive pour les entreprises ?

Chaque année, les classements internationaux confirment que Paris est bien la capitale économique du pays et possède toujours un fort pouvoir d'attractivité en Europe. Pourtant, différents indicateurs semblent montrer que l'on atteint une

sorte de plafonnement économique de la capitale parisienne : prix de l'immobilier, saturation des transports... Autant de raisons qui peuvent conduire des entreprises à localiser leurs implantations en dehors de Paris, en première couronne.

Ainsi, le groupe Bayard a quitté Paris pour Montrouge, BNP Paribas pour Pantin, etc. Dans le même temps, la mairie de Paris, de concert avec la région Ile-de-France, multiplie les initiatives pour attirer les entreprises et faciliter le démarrage de

start-up. Mais le développement économique est une compétence qui relève de l'échelon régional et il est question maintenant de revoir ces attributions à l'occasion de la préparation de la loi sur la métropole.

Classement	Classement Fortune 500 de l'implantation des 500 premières entreprises mondiales 2011	Classement Ernst & Young des régions européennes destinataires de projets d'implantation étrangère	Classement IBM indicateur des investissements directs internationaux	Classement KPMG des métropoles les plus attractives
1	Tokyo	Greater London	Londres	New York
2	Pekin	Paris Ile-de-France	Paris	Londres
3	Paris	Barcelone – Catalogne	Dubaï	Shanghai
4	Londres	Madrid	Singapour	Paris
5	New York	Dusseldorf	Shanghai	

En Europe, Paris est en concurrence principalement avec Londres, mais Berlin, Amsterdam sont également des challengers en termes de développement économique. Les atouts de Paris 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, la forte présence universitaire et scientifique, sa qualité de vie...

Face à cela, quelles sont les initiatives de la mairie pour maintenir l'attractivité de la capitale ? Dans le rapport de l'IGVP sur l'agence Paris Développement, il est fait le constat suivant : « Le niveau de notoriété de Paris est un de ses atouts majeurs, mais il reste concentré sur une image de ville de culture, des arts, du luxe et du savoir vivre, au détriment d'une perception d'un centre d'affaires et d'activité économique de niveau mondial... »

Paris revendique son statut de première destination touristique mondiale : 28 millions de visiteurs par an. Le site de la mairie de Paris souligne que des projets hôteliers sont en préparation pour renforcer ce potentiel fortement pourvoyeur en emplois. Cependant, la qualité

de l'offre hôtelière et le manque de taxis font défaut à la capitale parisienne.

Parallèlement, la mairie travaille à faire de Paris une ville leader dans le numérique avec son pôle de compétitivité, ses incubateurs, etc. Mais, dans ce domaine, Paris est talonnée par des villes de pays émergents très bien placées sur ce créneau : c'est ce qu'avait souligné le rapport de l'IGVP sur l'agence de développement de la ville de Paris. « Il reste que dans le concert mondial de l'attractivité, la concurrence des métropoles asiatiques (Bombay, Hong Kong, Shanghai...) est de plus en plus vive. ». Néanmoins, cet accent mis sur l'économie de la connaissance est considéré comme un facteur important pour les chefs d'entreprise. Sont également cités l'amélioration des conditions d'accueil des entreprises et le maintien de la diversité du tissu économique parisien. À côté de ces préoccupations viennent deux éléments plus fondamentaux : d'abord le logement et notamment présenter des loyers compétitifs et offrir des logements aux classes moyennes, et les transports (transports en commun, circulation et stationnement, acheminement de marchandises).

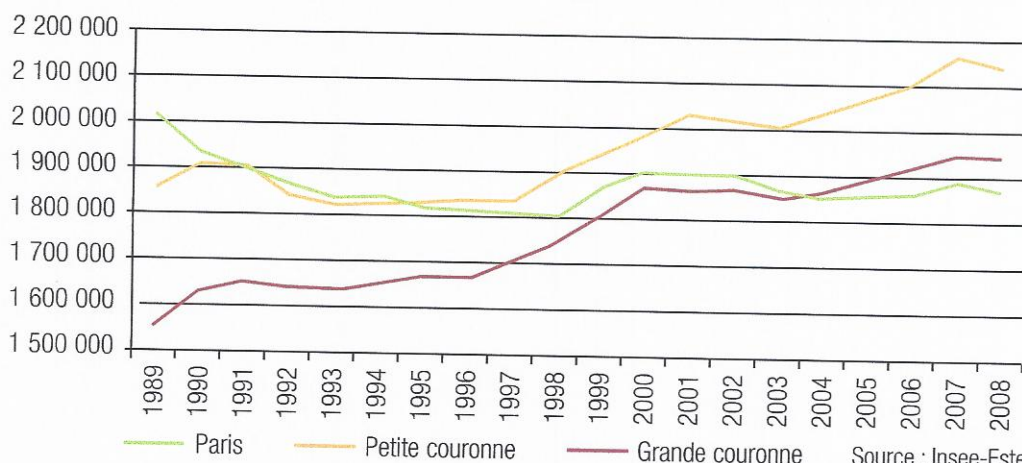
Rapport financier de la ville de Paris pour 2012 sur l'attractivité

« Depuis 2001, et plus encore depuis 2008, l'attractivité tant dans le secteur économique, universitaire que touristique constitue une des priorités absolues de la collectivité parisienne dont l'implication excède ainsi ses compétences obligatoires. Paris doit en effet renforcer et faire évoluer sans cesse son statut de capitale mondiale de la connaissance, de l'innovation et du patrimoine. » Le rapport détaille les différentes actions menées en faveur des entreprises : pépinières, incubateurs et laboratoires, fonds d'amorçage, pôles de compétitivité, prêts d'honneur et fonds de garantie, agence Paris Développement, etc. Les financements atteignent environ 30 millions d'euros.

Si l'on ajoute à cela le poids de la fiscalité, il est peut-être tentant pour les entreprises de quitter le territoire parisien : en effet, les études montrent assez logiquement que les taxes sur le patrimoine sont un motif de mobilité au sein d'une aire métropolitaine²⁶. Le prix de l'immobilier et les taxes foncières peuvent jouer sur une décision d'implantation pour la petite couronne plutôt que Paris. Cela est d'autant plus vrai pour les activités tertiaires, particulièrement celles de back-office. Dans une note de la CCIP sur la mobilité des entreprises²⁷, il est indiqué que le solde naturel (créations moins disparitions) est positif tandis que le solde migratoire (implantations moins

départs) est négatif. Entre 2000 et 2009, période sur laquelle court l'étude, le nombre d'établissements que compte la capitale a progressé de 100 000 unités, tandis que les départs ne touchent que quelques centaines d'établissements chaque année. À première vue, la question des transferts d'implantation n'est pas une menace pour l'économie parisienne. Néanmoins, ce phénomène pose le problème du modèle économique que suivent les entreprises parisiennes. En gros, on peut se demander si les grandes entreprises recherchent une implantation pour leur siège à Paris ; mais lorsqu'il s'agit de se développer, font-elles le choix de sortir de Paris ?

Baisse de l'emploi à Paris sur longue période : évolution de l'emploi



Source : Insee-Estel, voir CCIP : La place de l'économie parisienne en Ile-de-France, mai 2012.

Dans le cadre d'implantations étrangères, il faut souligner que si Google s'est installé à Paris IX^e, Microsoft a choisi Issy-les-Moulineaux... Il ne s'agit pas ici de tenir une comptabilité jalouse du nombre de sièges sociaux, mais de se demander quelle est la logique d'intervention des institutions dans le domaine du développement économique. En effet, s'agissant des entreprises américaines, le journal de la mairie de Paris souligne le rôle de l'agence Paris Développement dans le choix d'implantation. Pourtant, lorsque l'on regarde l'attribution des compétences, c'est à la région que revient le développement économique. Par ailleurs, à la lecture du rapport de l'IGVP sur l'agence Paris Développement, on est frappé de voir que c'est l'AFII²⁸ qui détecte les projets internationaux et qui les orientent ensuite vers l'agence régionale de développement, puis que

Paris Développement gère ceux qui reviennent à la capitale. Une intervention en cascade de trois acteurs publics qui laisse songeur.

En 2008, Pierre Simon, le responsable de la CCIP, avait expliqué que « les territoires économiques majeurs de l'agglomération ne s'inscrivaient plus dans les périmètres des circonscriptions administratives existantes, à l'image du territoire d'accueil des quartiers généraux qui s'étend de la place de l'Opéra à La Défense. » On peut en dire autant de la zone d'activités qui s'étend depuis Paris vers le Nord sur le tracé de la plaine Saint-Denis jusqu'à Roissy et au-delà. Or on constate à l'inverse que tous les niveaux administratifs s'occupent de développement économique (communes, agglomération, conseil général, conseil régional). C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le rapport de la Cour des comptes de 2013 sur les aides à la création

■ 26 Voir International Comparison of Global City Financing, A Report to the London Finance Commission, janvier 2013.

■ 27 Voir Transferts des établissements parisiens, CCIP, juillet 2011.

■ 28 Agence française des investissements internationaux

■ 29 Voir rapport n° 262 d'avril 2008 du sénateur Philippe Dallier, « Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital »

d'entreprises ou celui de l'IGF de 2013 également intitulé « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » et qui confirme que rien ne s'est amélioré entre-temps.

Le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), considérait, lui, « qu'il était de l'intérêt national que Paris soit très "puissant" en Europe pour pouvoir "tirer le territoire national", que les territoires s'imbriquaient les uns dans les autres et qu'il fallait aussi réfléchir au niveau du "Bassin parisien" dans un contexte marqué par une expansion aux franges de la région Ile-de-France »²⁹. Le développement économique comme le logement bousculent donc les frontières géographiques et institutionnelles de la ville et de la région. Les entreprises

attendent beaucoup de la métropole, comme en témoigne un grand patron du CAC 40 interrogé par *La Tribune* du 26 juin 2013 : « Nous sommes présents sur tous les marchés importants dans le monde, mais c'est en France que nous devons montrer notre savoir-faire. Or, nous ne savons absolument pas avec qui nous allons traiter, nous ignorons qui va décider, qui seront les donneurs d'ordres. Sans structure métropolitaine de décision, nous allons continuer à discuter avec des maires ou, au mieux, des présidents d'intercommunalité : des marchés sous-dimensionnés, parcellaires, compliqués et jamais le Grand Paris n'avancera ! Je vais peut-être revoir certaines options stratégiques du groupe si l'Assemblée ne vote pas pour une métropole forte et intégrée ! »

La répartition des compétences ville-région est-elle encore efficace ?

Comparaison avec Londres et Berlin

	Dépenses municipales de fonctionnement en £ par tête	Taxes municipales par tête (taxes locales et partagées) en £ par tête
Londres - GLA plus boroughs 2011	3 199	476
Berlin 2010	4 910	2 570
Paris 2011	2 699	1 896

Source : International Comparison of Global City Financing, A Report to the London Finance Commission. Ces chiffres sont à mettre en regard des compétences très différentes entre les trois métropoles.

The Greater London Authority

La ville de Londres est largement autonome depuis 1889 avec le London County Council, déjà responsable de la politique éducative, du logement et de l'urbanisme. En 1963, le Greater London Council élargit les compétences de la ville au service d'incendie, le traitement des déchets et la prévention des inondations. En 1986, le gouvernement abolit le Greater London Council dont les missions se retrouvent assurées par les arrondissements, la mairie de Londres et un réseau de corps indépendants. Finalement, pour mettre fin à cette profusion d'organes locaux, 72 % des Londoniens votent en faveur de l'établissement du Greater London Authority en 1998, une administration à part entière, effective à partir de l'année 2000, suite à l'élection du maire de Londres et d'une assemblée de 25 membres : 14 membres élus au suffrage proportionnel et 11 membres élus au scrutin majoritaire à un tour. L'autorité du Greater London administre en partenariat avec ses 33 districts métropolitains, dont la ville de Londres représentée par son maire, la politique de la première métropole d'Europe comptant près de 15 millions d'habitants.

Il y a une séparation claire des pouvoirs entre le maire et l'assemblée³⁰. Le maire a un rôle exécutif et définit la stratégie de Londres sur une série de questions (le budget, d'environ 15 milliards de livres annuels, le logement, la qualité de l'air et la politique environnementale, l'aménagement du territoire, la culture et le tourisme, le développement économique, les transports et les déchets), tandis que l'assemblée agit comme un contre pouvoir, notamment grâce à un droit de veto sur les plans budgétaires établis par le maire (mais seulement avec une majorité des deux tiers).

Enfin, les principales missions du Greater London Authority sont effectuées par trois organes exécutifs³¹, responsables devant le parlement et dont les budgets sont fixés par la mairie : pour les transports publics, Transport for London ; pour la sécurité, The Mayor's Office for Policing and Crime ; pour les urgences et le service incendie, The London Fire and Emergency Planning Authority.

The Greater London Authority se caractérise également par des moyens humains relativement réduits, moins de 60 000 employés sous contrats, dont seulement 700 travaillent dans la mairie de Londres (cabinet du maire et assemblée inclus). Les agents du Greater London n'ont pas le statut de fonctionnaires³² réservé aux employés des ministères et des agences gouvernementales.

Organisation du Land Berlin

La ville-État de 3,4 millions d'habitants est l'un des 16 Länder d'Allemagne, gouverné par un Sénat/gouvernement composé d'un maire gouverneur et de 8 sénateurs/ministres nommés par la Chambre des députés berlinoise, 141 membres élus par les Berlinoises tous les 5 ans. La ville est divisée en 12 quartiers/circonscriptions gérés par un maire et un conseil municipal. L'administration sénatoriale assure les fonctions exécutives et gère, entre autres, les politiques éducationnelle, de sécurité intérieure, d'aide sociale, de construction et la politique environnementale, c'est-à-dire toutes les compétences d'un Land. Sauf, que Berlin étant une ville-État, l'administration sénatoriale doit également assurer les compétences relatives aux communes, c'est-à-dire les politiques de logement, d'urbanisme, le fonctionnement matériel de l'éducation, la collecte des ordures et quelques missions dans le domaine de la santé, des hôpitaux et des maisons de retraites... Pour assurer toutes ces missions, le Land de Berlin employait 112 324 personnes en janvier 2013. Particularité : le Land de Berlin se trouve au sein du Land de Brandebourg, 33 fois plus grand que la capitale et qui, avec 2,4 millions d'habitants, a la population et le PIB le plus bas d'Allemagne. Un projet de fusion des deux Länder a échoué en 1996 (53,6 % en faveur à Berlin contre 62,7 % contre le projet à Brandebourg) mais reste d'actualité du fait du développement commun des deux Länder grâce à la rapide expansion de la banlieue berlinoise.

Paris	Greater London Authority	Land Berlin
Urbanisme, voirie, entretien des écoles maternelles et primaires et du personnel non enseignant, aide aux étudiants, aide sociale et sanitaire, espaces verts, ordures ménagères, propreté, transports urbains, logement social, culture, solidarité	GLA : développement économique, transports, culture, santé, urbanisme, police et services de secours Les arrondissements restent en charge de l'éducation (foncier, entretien des bâtiments, personnel non-enseignant), du logement social, des services sociaux, de la propreté, de l'urbanisme local, de la culture et des loisirs.	Économie, emploi, éducation (foncier, entretien des bâtiments, personnel enseignant et non enseignant), jeunesse et sports, recherche et culture, santé et social, urbanisme, transports, environnement

■ 30 Voir data. london.gov.uk : <http://data.london.gov.uk/documents/GLA-Organogram.pdf>

■ 31 Un 4^e organe exécutif, dirigé par le maire, est créé pour l'organisation des Jeux olympiques 2012, London Legacy Development Corporation.

■ 32 En 2012, on compte 463 812 fonctionnaires au Royaume-Uni.

La métropole va-t-elle rajouter une strate ou simplifier ?

Il est prévu de mettre en place début 2016 la métropole du Grand Paris qui regroupera la capitale et l'ensemble des communes des départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis). Il n'est pas question pour autant que les départements disparaissent, pour l'instant... La métropole dispo-

sera de compétences étendues, mais le choix n'est pas encore arrêté entre les différentes étapes de la navette parlementaire. Les transports symbole de la puissance régionale resteront de son ressort. Pour que la région ne paraisse pas dépossédée, on pourra créer dans les quatre départements de la grande couronne des intercommunalités suffi-

samment grosses pour discuter « à armes égales » avec la métropole. On voit que l'écriture du texte vise à ne pas mettre la métropole en concurrence avec la région, et à éviter tout conflit.

L'architecture du projet va conserver à la fois la place des communes, des départements et de la région. La métropole devra donc s'intégrer dans ce nouvel ensemble tout en allant récupérer des compétences détenues par les autres strates, dont il est peu probable qu'elles acceptent volontiers de se défaire. Déjà, la question du développement économique fait l'objet de négociation. Ensuite, la métropole va se télescoper avec les différents mécanismes de financements par péréquation, et plus généralement l'ensemble des

financements locaux ventilés de façon complexe entre les différents échelons. Comment dès lors ne pas penser que pour éviter tout affrontement avec une autre strate on ne créera pas tout simplement une taxation additionnelle pour lui donner les moyens de ses compétences ? Ce nouvel échelon institutionnel va s'accompagner ensuite d'un nouveau personnel, avec tous les problèmes soulevés par la coexistence entre Paris et le reste de la région d'agents aux statuts différents. La politique des petits pas dans le cadre de cet enjeu important qu'est la métropole ne va rien résoudre. Il faut accepter de revoir la répartition des compétences et de l'attribuer à l'échelon le plus efficace.

Les propositions de la Fondation iFRAP

Proposition 1 : transformer l'Inspection générale de la ville de Paris en un organisme indépendant d'audit et d'évaluation rattaché au Conseil de Paris. Le budget de la ville de Paris, étant donné sa richesse, devrait largement lui permettre de financer ses investissements sans un recours aussi massif à l'endettement. À voir les dernières propositions du maire sur le bouclier social « *visant à corriger les effets négatifs engendrés par certaines mesures fiscales* » et dont le coût est estimé à 10 millions d'euros, il semblerait que la ville ait encore des moyens à dépenser...

La difficulté est d'arriver à contraindre la ville au potentiel fiscal semble-t-il illimité à gérer de façon économe les dépenses. Une solution est d'apporter un regard indépendant sur la gestion de la collectivité directement auprès du Conseil de Paris qui pourrait ainsi questionner les décisions prises par l'exécutif local.

Proposition 2 : basculer l'ensemble du personnel sur le statut de la FPT ce qui permettrait de générer des économies et mettre fin à la dérive de la prime départementale.

Proposition 3 : présenter un bilan consolidé de la ville avec tous les satellites (SEM, etc.). Comme on l'a vu, il y a une différence substantielle entre l'administration parisienne et la « holding » Paris au sens large. Or, il n'est pas possible à travers les rapports budgétaires et d'activité d'apprécier d'un seul coup d'œil cet ensemble. Il faudrait exiger plus de transparence dans ce sens.

Proposition 4 : fusionner la ville de Paris, les sept départements de la petite et la grande couronne et la région pour une vraie grande métropole en s'inspirant de l'exemple britannique qui compte 60 000 agents pour Greater London tandis qu'on arrive à plus de 140 000 agents publics franciliens (37 718 dans les conseils généraux, 10 642 en Ile-de-France, 73 339 à Paris et 17 700 agents intercommunaux...). Quant à ces différents échelons, ils représentent un budget de 26 milliards d'euros alors que le budget du Grand Londres est de 15 milliards de livres (18 milliards d'euros environ).

Sans fusion des différents échelons, la métropole va seulement ajouter une couche de plus au mille-feuille, risque d'aligner les statuts par le haut avec une hausse de la dépense publique locale, et d'entrer en permanence en concurrence, voire en conflit ouvert, avec la région Ile-de-France.

Une première étape pourrait être de regrouper déjà toutes les agences qui à chaque niveau gèrent les mêmes compétences (développement économique, tourisme, environnement, etc.) en une seule structure pour toute la métropole, un peu comme cela a été fait à Londres. Ces agences ont l'intérêt d'être composées d'agents contractuels et de permettre une fusion dans de meilleurs délais.