

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME TERRITORIALE

DANS L'ESPACE MÉTROPOLITAIN DU GRAND PARIS

Octobre 2017



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME
* ile de France



La réforme territoriale de ces dernières années, incarnée par les lois Maptam et NOTRe a bouleversé le paysage institutionnel métropolitain par la refonte de la carte intercommunale et la création de la Métropole du Grand Paris.

Elle a impacté profondément le fonctionnement des collectivités franciliennes en modifiant leur périmètre, leurs compétences et leurs ressources.

Toutefois, malgré les avancées indéniables qu'elle a permises, les élus du syndicat la considèrent comme inachevée et souhaitent que des ajustements soient conduits pour satisfaire leur vision d'une construction métropolitaine plus efficiente, simplifiée et équilibrée.

Le Forum métropolitain du Grand Paris a donc lancé en mars dernier la réalisation du **1^{er} bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale** pour apporter des éléments objectifs au débat institutionnel sur le Grand Paris, anticipant sa reprise dans cette année d'élections présidentielle et législatives.

En collaboration avec l'APUR et l'IAU-Îdf, une grande enquête a été menée auprès des collectivités et territoires franciliens par l'envoi d'un questionnaire auprès des responsables des administrations et en menant parallèlement des dizaines d'entretiens qualitatifs avec les Maires et les Présidents de communes, d'intercommunalités, de la Métropole du Grand Paris, des départements et de la Région Ile-de-France.

Nous avons reçu plus d'une centaine de réponses, ce qui montre l'intérêt indéniable pour cette démarche et les attentes qu'elle suscite. Je remercie à cette occasion l'AMIF, l'ADGCF et le SNDGCT pour leur soutien.

Ce document est riche d'éléments factuels et de visions politiques et il ne manquera pas de faire progresser le débat à quelques semaines de la Conférence territoriale du Grand Paris voulu par le Président de la République. Je suis convaincu que le Forum y apportera des propositions concrètes.



Jean-François VIGIER

Président du Forum métropolitain du Grand Paris

Pour leur soutien dans le lancement de l'enquête, nous remercions l'Association des Maires d'Ile-de-France (AMIF), l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) et le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDGCT) dans leur représentation francilienne.

Pour leur participation active à ce bilan en répondant aux questionnaires et en nous accordant des entretiens, l'ensemble des collectivités territoriales ou organismes suivants :

- Conseil Régional d'Ile-de-France
- Conseil Départemental de l'Essonne
- Conseil Départemental des Hauts-de-Seine
- Conseil Départemental du Val de Marne
- Conseil Départemental des Yvelines
- Métropole du Grand Paris
- Ville de Paris
- EPT Boucle Nord de Seine
- EPT Est Ensemble
- EPT Grand-Paris Grand-Est
- EPT Grand-Orly Seine Bièvre
- EPT Paris Est Marne & Bois
- EPT Paris Terres d'Envol
- EPT Plaine Commune
- EPT Vallée Sud Grand Paris
- Communauté Urbaine Grand Paris Seine & Oise
- Communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération
- Communauté d'agglomération Grand Paris Sud, Seine-Essonne- Sénart
- Communauté d'agglomération Marne et Gondoire
- Communauté d'agglomération Melun Val de Seine
- Communauté d'agglomération Paris Saclay
- Communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne
- Communauté d'agglomération Pays de Fontainebleau
- Communauté d'agglomération Plaine Vallée
- Communauté d'agglomération Rambouillet Territoires
- Communauté d'agglomération Roissy Pays-de-France
- Communauté d'agglomération Saint Germain Boucles de Seine
- Communauté d'agglomération Saint-Quentin-en-Yvelines
- Communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine
- Communauté d'agglomération Val Parisis
- Communauté d'agglomération Versailles Grand Parc
- Communauté de communes Bassée Montois
- Communauté de Communes de la Haute Vallée de Chevreuse
- Communauté de communes des 2 Vallées (CC2V)
- Communauté de communes des Portes de l'Ile-de-France
- Communauté de Communes du Haut Val d'Oise
- Communauté de Communes du Pays de Limours
- Communauté de communes du Pays de Nemours
- Communauté de communes du Val Briard
- Communauté de communes du Val d'Essonne
- Communauté de communes Vexin Centre
- CIG Petite Couronne
- Grands syndicats de services publics urbains : l'EPTB Seine Grands Lacs, le SEDIF, le SIAAP, le SIFUREP, le SIGEIF, le SIPPAREC, le SYCTOM.

Remerciements

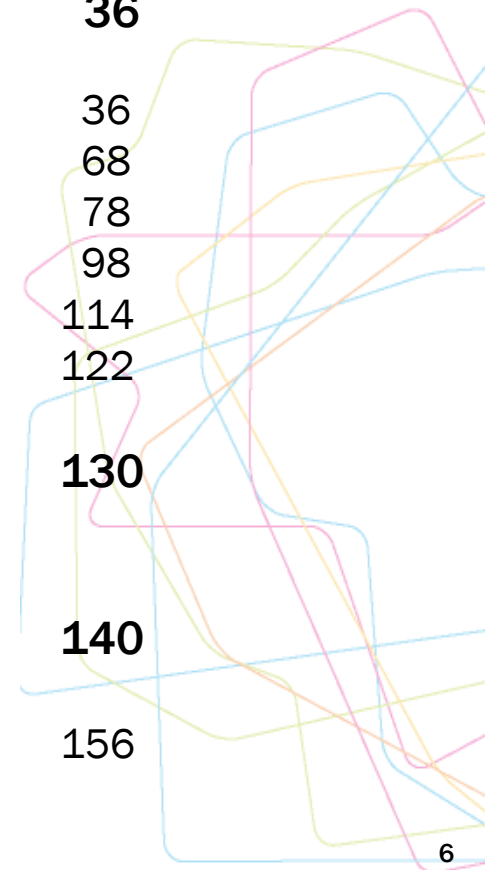
Et les communes de :

- Achères
- Arcueil
- Arpajon
- Asnières-sur-Seine
- Aulnay-Sous-Bois
- Boissettes
- Boissy-Saint-Léger
- Bondy
- Brou-sur-Chantereine
- Bry-sur-Marne
- Bures-sur-Yvette
- Bussy-Saint-Georges
- Cachan
- Champigny-sur-Marne
- Champs-sur-Marne
- Charenton-le-Pont
- Chilly-Mazarin
- Choisy-le-Roi
- Croissy-sur-Seine
- Croissy-Beaubourg
- Epône
- Etiolles
- Fontenay-sous-Bois
- Gargenville
- Gennevilliers
- Hardricourt
- Issy-les-Moulineaux
- Le Kremlin-Bicêtre
- Le Blanc-Mesnil
- Le Perray-en-Yvelines
- Les Clayes-sous-Bois
- Levallois-Perret
- Limay
- L'Isle-Adam
- Magnanville
- Guyancourt
- Maisons-Alfort
- Malakoff
- Mareil-Marly
- Mériel
- Mézières-sur-Seine
- Méry-sur-Seine
- Moissy-Cramayel
- Montévrain
- Montfermeil
- Morangis
- Nanterre
- Nanteuil-les-Meaux
- Neuilly-sur-Seine
- Noisy-le-Grand
- Noisy-le-Sec
- Orly
- Le Plessis-Robinson
- Puteaux
- Richarville
- Rosny-Sous-Bois
- Rosny-sur-Seine
- Rubelles
- Saint-Ouen
- Saint-Germain-Lès-Arpajon
- Saint-Prix
- Santeny
- Sceaux
- Sucy-en-Brie
- Trilport
- Valenton
- Vaucresson
- Vauréal
- Vaux-sur-Seine
- Vélizy-Villacoublay
- Vémars
- Verrières-le-Buisson
- Vert-Saint-Denis
- Viarmes
- Villabé
- Villiers-sur-Orge
- Vitry-sur-Seine





Méthode et contexte	8
1. Des transformations territoriales	18
2. Les résultats de l'enquête : quels impacts sur les institutions ?	36
<ul style="list-style-type: none"> • Répartition des compétences • Ressources humaines • Finances • Gouvernance et questions démocratiques • Focus sur les entités spécifiques • Analyse des questions ouvertes : plus-values et difficultés 	<p>36</p> <p>68</p> <p>78</p> <p>98</p> <p>114</p> <p>122</p>
3. Synthèse	130
4. Quelles perspectives pour l'organisation territoriale métropolitaine ? « La parole des élus »	140
Glossaire	156





MÉTHODE ET CONTEXTE





Objectifs de l'étude

Les lois Maptam et NOTRe ont engendré de profonds bouleversements en Ile-de-France et impacté l'organisation administrative et territoriale par la refonte de la carte intercommunale et des compétences induites. Création de la Métropole du Grand Paris, des Établissements publics territoriaux, d'EPCI, renforcement du rôle des régions et des intercommunalités, suppression de la clause générale de compétence etc.

A la veille du débat qui va s'engager sur les évolutions institutionnelles, les élus du Forum métropolitain du Grand Paris ont souhaité entreprendre un premier bilan de la mise en place de la réforme territoriale.

L'objectif est de réaliser une évaluation non pas tant des effets de la réforme que de sa mise en œuvre visant à mettre au jour les principales avancées et les difficultés rencontrées par les acteurs, les éventuels points de blocage et les perspectives d'évolution envisagées par les élus.

Méthodologie de l'étude

L'étude repose sur une enquête comprenant deux volets complémentaires.

- Un volet quantitatif - Un questionnaire a été envoyé aux Directeurs Généraux des Services des EPT, EPCI et communes d'Ile-de-France structuré autour des 5 thématiques suivantes : répartition des compétences, ressources humaines, intégration financière, gouvernance, plus-values et difficultés de la réforme (questions ouvertes). L'enquête a également permis de recueillir la vision prospective sur le devenir de l'architecture institutionnelle francilienne.
- Un volet qualitatif - Des entretiens avec des élus abordant les mêmes thématiques.

L'étude s'appuie sur une retranscription de 40 entretiens (dont 35 élus) et une analyse de 108 questionnaires complétée par d'autres données publiques ou produites par les agences d'urbanisme.

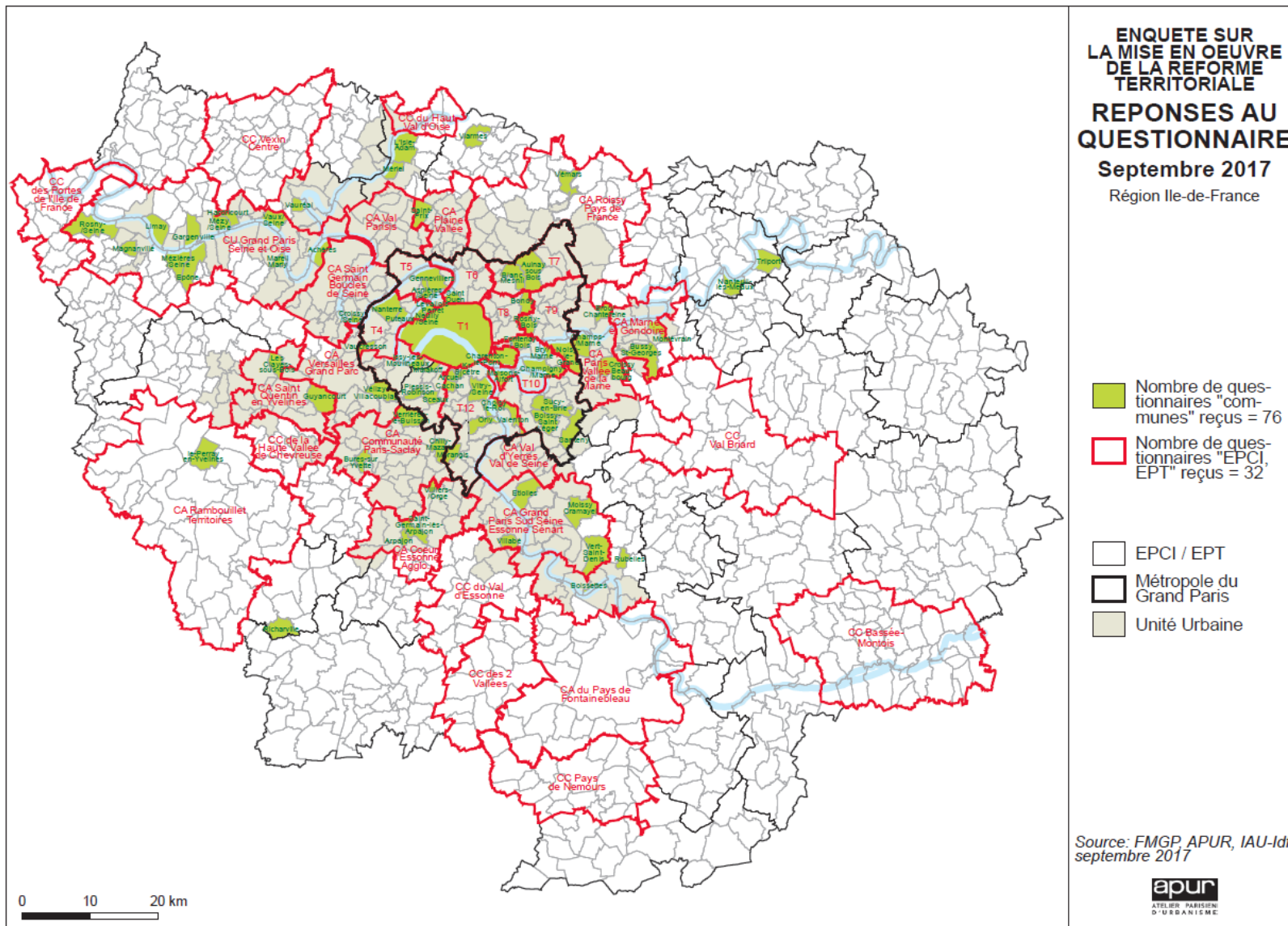
L'étude est structurée en 4 chapitres :

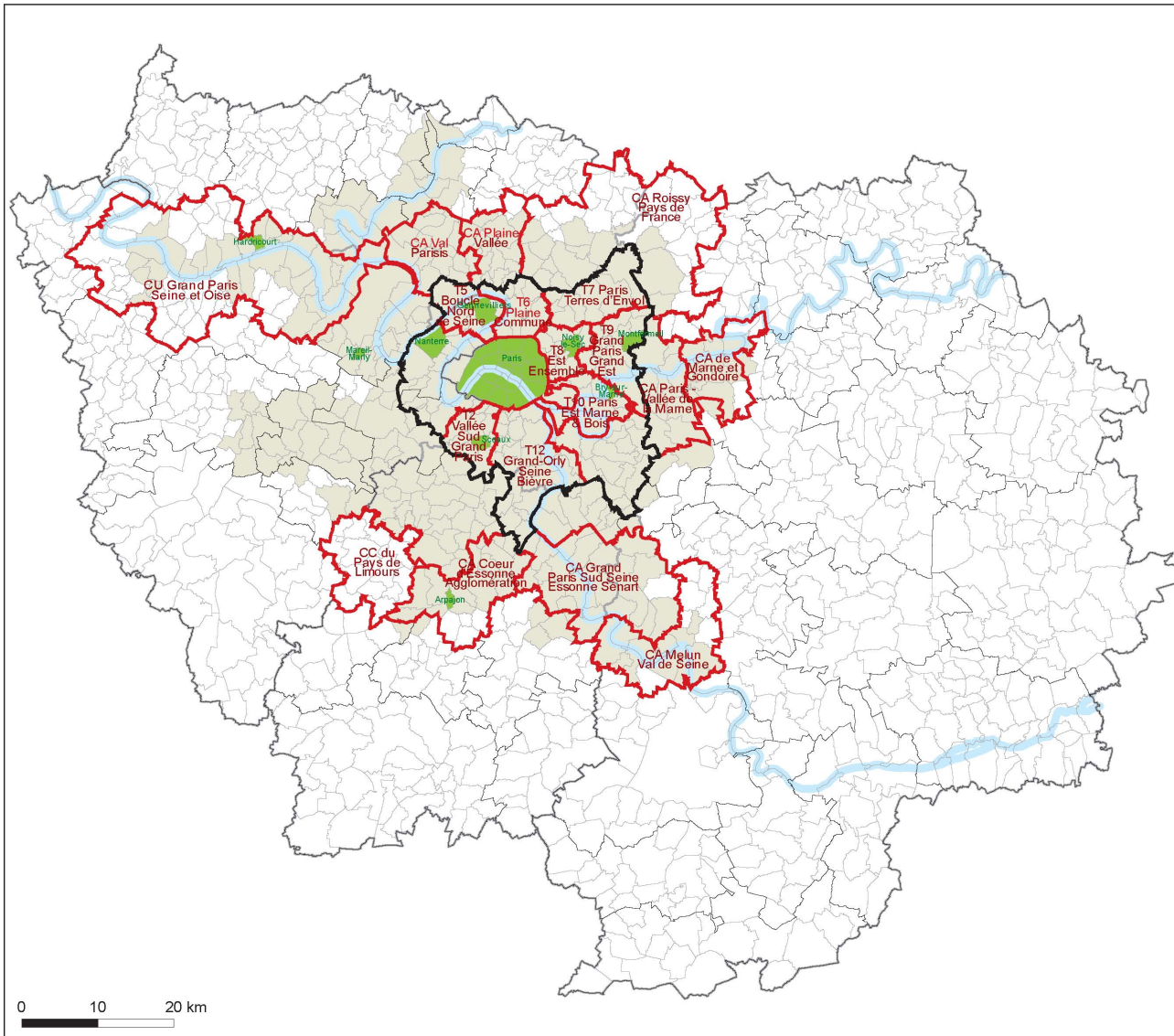
- La présentation des transformations territoriales
- L'analyse des résultats de l'enquête : quels impacts sur les institutions ?
- La synthèse de l'étude
- Les perspectives pour l'organisation territoriale métropolitaine en donnant la parole aux élus.

Calendrier

L'étude a été réalisée entre les mois d'avril et de septembre 2017 pour une restitution programmée au Bureau du Forum Métropolitain du Grand Paris, le 10 octobre 2017.







0 10 20 km

ENQUÊTE SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME TERRITORIALE

ENTRETIENS RÉALISÉS

Septembre 2017

Région Ile-de-France

Nombre d'entretiens réalisés = 35

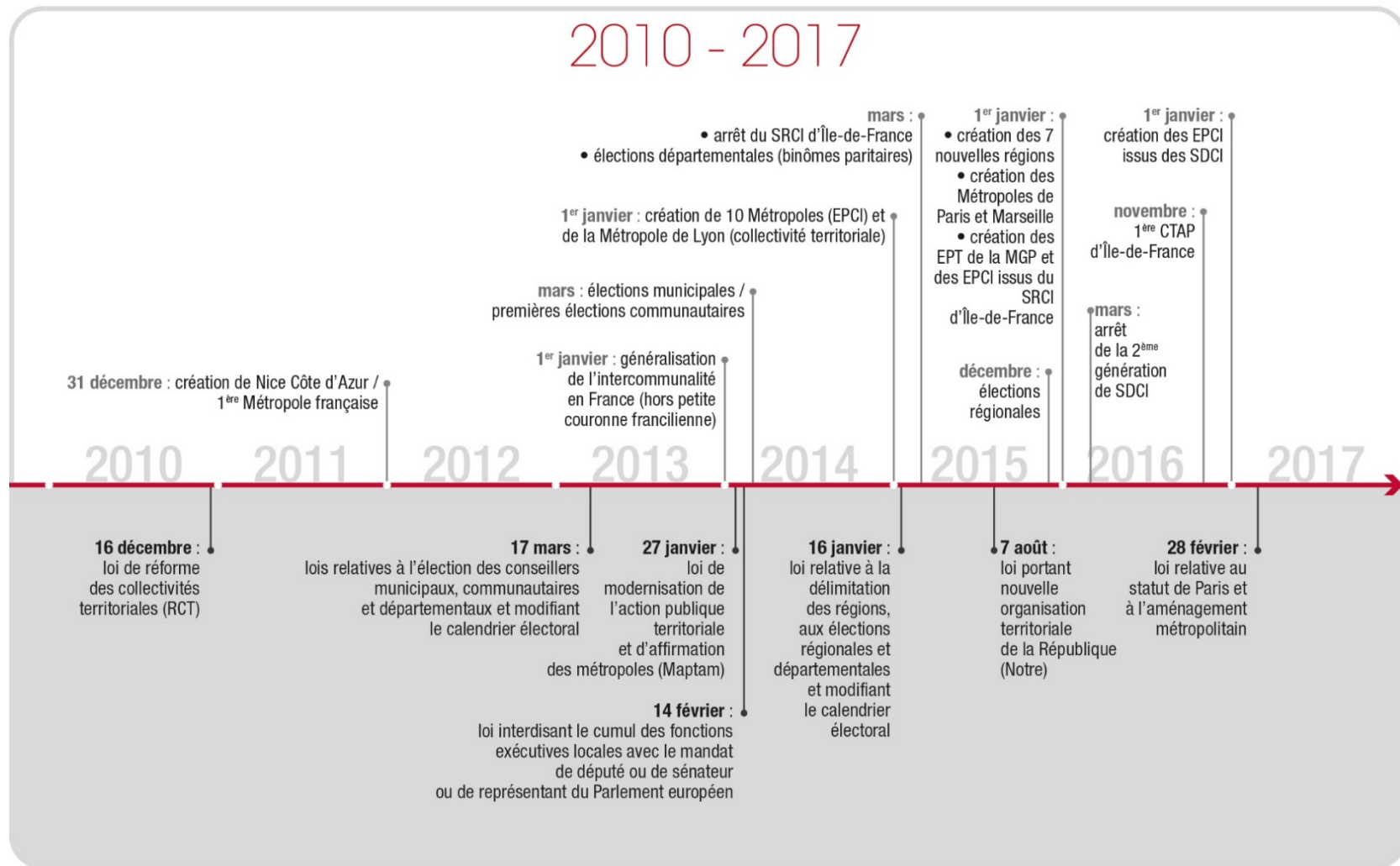
- commune
- EPCI

■ Conseil Régional
 ■ Conseil Départemental
 ■ MGP

- EPCI / EPT
- Métropole du Grand Paris
- Unité Urbaine

Source: FMGP, APUR, IAU-Idf septembre 2017

L'acte III de la Décentralisation : définition et objectifs



L'acte III de la Décentralisation : définition et objectifs

Une continuité dans les réformes de 2010 à 2016

L'acte III de la décentralisation est identifié comme tel par référence à l'acte fondateur du début des années 80 (lois Defferre) et à l'acte II constitué des lois adoptées en 2003-2004 sous le gouvernement Raffarin. Il commence formellement en 2012 sous l'impulsion du Président Hollande et se traduit par un ensemble d'un minimum de 7 lois traitant de nombreux aspects : modes de scrutin, modification des périmètres des collectivités et établissements publics, compétences, finances, etc. De nombreux autres textes adoptés sous cette législature participent de l'évolution de l'organisation territoriale française.

Mais une continuité peut être décelée avec des mesures adoptées lors de la législature précédente, notamment dans le cadre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. En effet, dès ce texte, sont présents des éléments qui seront ensuite repris et développés : la rationalisation de la carte intercommunale, le renforcement des intercommunalités, l'avènement des métropoles, la spécialisation des compétences des régions et départements, l'encadrement des financements croisés, l'organisation de l'action collective des collectivités dans les champs de compétences partagées, à travers des organes de dialogue et des dispositifs contractuels, etc.

Ainsi, la prise en compte de l'ensemble des évolutions opérées sur la période des années 2010-2016 paraît pertinente pour apprécier les transformations en cours et réaliser l'état des lieux de la situation atteinte.

Les objectifs fondamentaux de la réforme : simplification, rationalisation, mutualisation et différenciation

Le mouvement de réforme territoriale opéré dans la première moitié des années 2010 ne consiste pas, à proprement parler, en un processus de décentralisation. Cette période n'a pas ou peu vu s'opérer de transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'agit bien plus d'une dynamique de « modernisation » de l'action publique territoriale, comprise comme la modification des rapports entre les collectivités elles-mêmes et, notamment, la création de dispositifs de régulation de leurs modes d'action, propres comme partagés.

Il n'apparaît pas non plus que l'objectif principal de cet ensemble de réformes ait été l'accroissement de l'autonomie des collectivités. L'État reste, tout au

long de cette séquence, le grand organisateur du cadre territorial, fixe les objectifs et définit les contraintes et les moyens d'action. Ainsi, il semble possible de considérer que l'objectif fondamental de ces réformes a été la rationalisation de l'action publique locale, à la fois du fait d'un constat de complexité de la décentralisation « à la française » et d'une recherche d'association des collectivités à la réduction du déficit des comptes publics. En cela, la réforme des structures territoriales apparaît inséparable des réformes des finances publiques marquées par un mouvement continu de réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités.

Sans appréciation sur le bien-fondé des présupposés de cette réforme, toute tentative de bilan de sa mise en œuvre devrait mettre en lumière les moyens choisis pour atteindre cet objectif de rationalisation. Celui-ci prend plusieurs formes : la simplification des structures et des procédures, la mutualisation des moyens et des actions, l'adaptation des organisations aux différentes réalités territoriales, en mettant en avant un principe nouveau dans la décentralisation française : la différenciation.

Des spécificités franciliennes : statuts, compétences et moyens de la Région, de la MGP, de la Ville de Paris, des départements et des intercommunalités

Un état des lieux de l'organisation territoriale francilienne doit nécessairement prendre en compte les spécificités de cette région et ne peut être réalisé dans une simple logique de comparaison « termes à termes » avec le reste de la France.

La collectivité régionale n'a pas été touchée par le mouvement de fusions. Elle dispose, au surplus, de compétences et de moyens qui n'existent pas dans les autres régions françaises en termes de planification régionale, d'exercice de la compétence « transports urbains » à travers le STIF, et des financements correspondants.

De la même manière, les départements franciliens, même s'ils sont concernés comme les autres par les nouvelles contraintes juridiques et financières (suppression de la clause de compétence générale, modification de la structure d'affectation de la CVAE ...), conservent des spécificités. Ils restent notamment largement investis dans la politique des transports en tant que membres du STIF et dans l'aménagement de leurs territoires via leurs outils opérationnels (SPL).

L'acte III de la Décentralisation : définition et objectifs

Dans ce contexte spécifique, la **Métropole du Grand Paris (MGP) dispose d'un statut de métropole très particulier**. Elle prend part à un dispositif à 3 niveaux et partage ses compétences et moyens avec les communes et les établissements publics territoriaux (EPT).

La Ville de Paris a fait l'objet d'une loi ad-hoc et est en cours d'approfondissement de son statut également particulier.

Les Intercommunalités se situent, pour la plupart, à un stade d'évolution beaucoup moins avancé que la moyenne française. Le retard dans l'achèvement de la carte et l'approfondissement de l'intercommunalité tient également à cette configuration particulière et à des compétences et actions prises en charge par d'autres acteurs : les grands syndicats de services urbains, les départements, la Région, l'État.





Pa
Saint
A10



1. DES TRANSFORMATIONS TERRITORIALES





Cadre de la réforme

La carte Intercommunale : un retard enfin comblé

L'Île-de-France était, à la veille de la loi RCT de 2010, l'une des régions de France où la couverture intercommunale était la plus faible. Les intercommunalités étaient, à quelques exceptions notables, souvent de petites tailles.

La réorganisation de la carte intercommunale a commencé avec la 1^{ère} vague des SDCI entre 2011 et 2013. La loi RCT prévoyait l'exemption pour la petite couronne de cet exercice dans l'attente d'une organisation institutionnelle ad-hoc. Elle viendra finalement avec la loi Maptam de 2014 et la création au 1^{er} janvier 2016 de la MGP et des 11 EPT. En parallèle, cette même loi mettait en place la procédure du SRCI qui a abouti à la création de grands EPCI sur le pourtour de l'agglomération parisienne comptant pour la plupart plus de 200.000 habitants comme le prévoyait la loi. Une deuxième vague de SDCI en grande couronne est venue clore le mouvement en fusionnant, au 1^{er} janvier 2017, les EPCI comptant moins de 15 000 habitants.

Cette séquence est désormais achevée, toutes les communes sont rattachées à un EPCI à fiscalité propre. Du point de vue quantitatif, la rationalisation est patente : si l'on compare la situation avant les lois Maptam et NOTRe et la situation en 2017, le nombre d'intercommunalités a été divisé par deux et leur taille moyenne (en nombre de communes et d'habitants) a été multipliée par deux.

En comparaison aux autres régions françaises, l'Île-de-France apparaît désormais comme un territoire où le nombre d'intercommunalités est réduit pour une forte densité de population par intercommunalité.

D'autres transformations de la carte francilienne : communes nouvelles, évolutions des départements

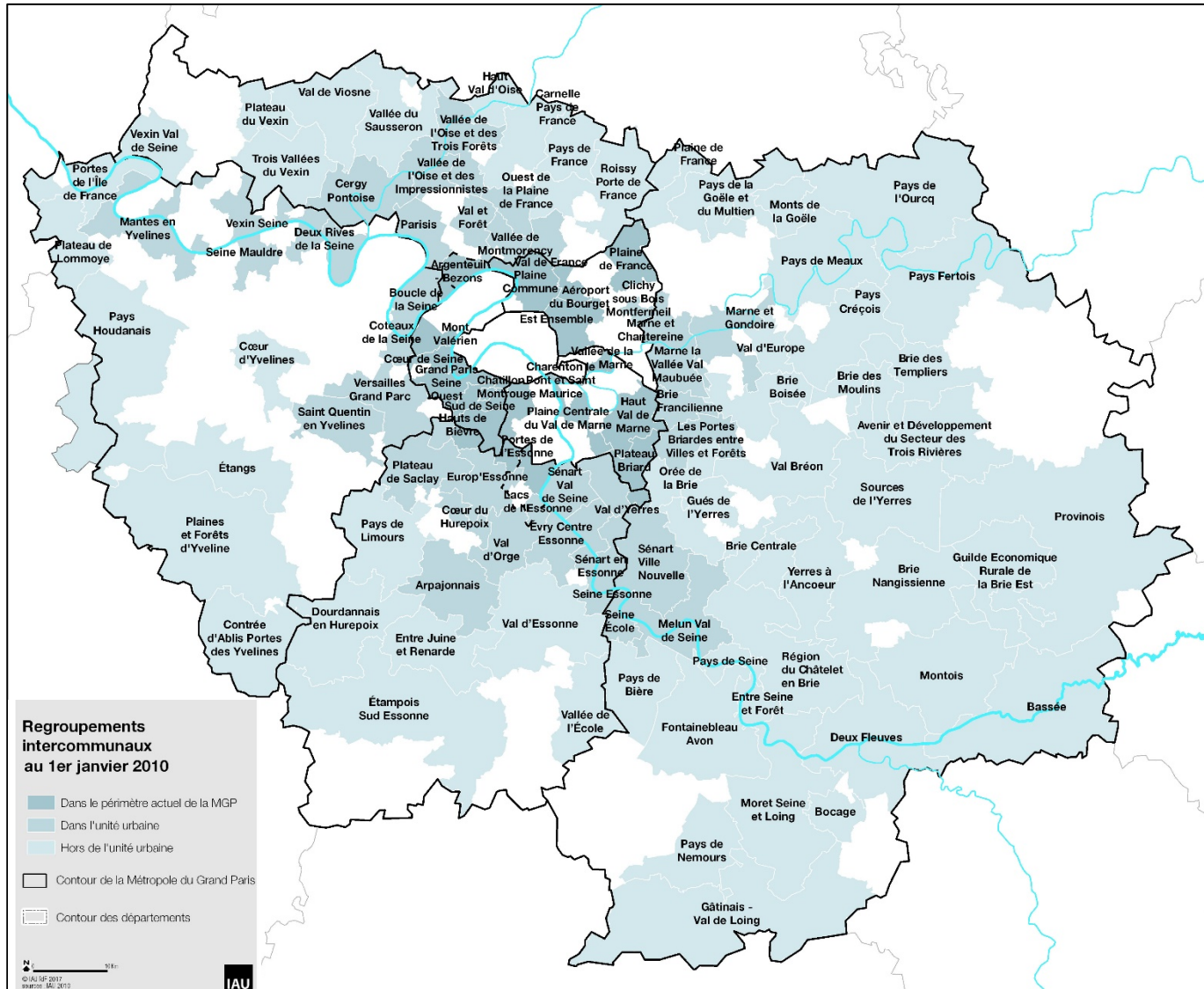
Les évolutions de périmètres institutionnels en Île-de-France sont une réalité principalement liées à l'intercommunalité.

En effet, les limites régionales n'ont pas été modifiées par la loi du 16 janvier 2015.

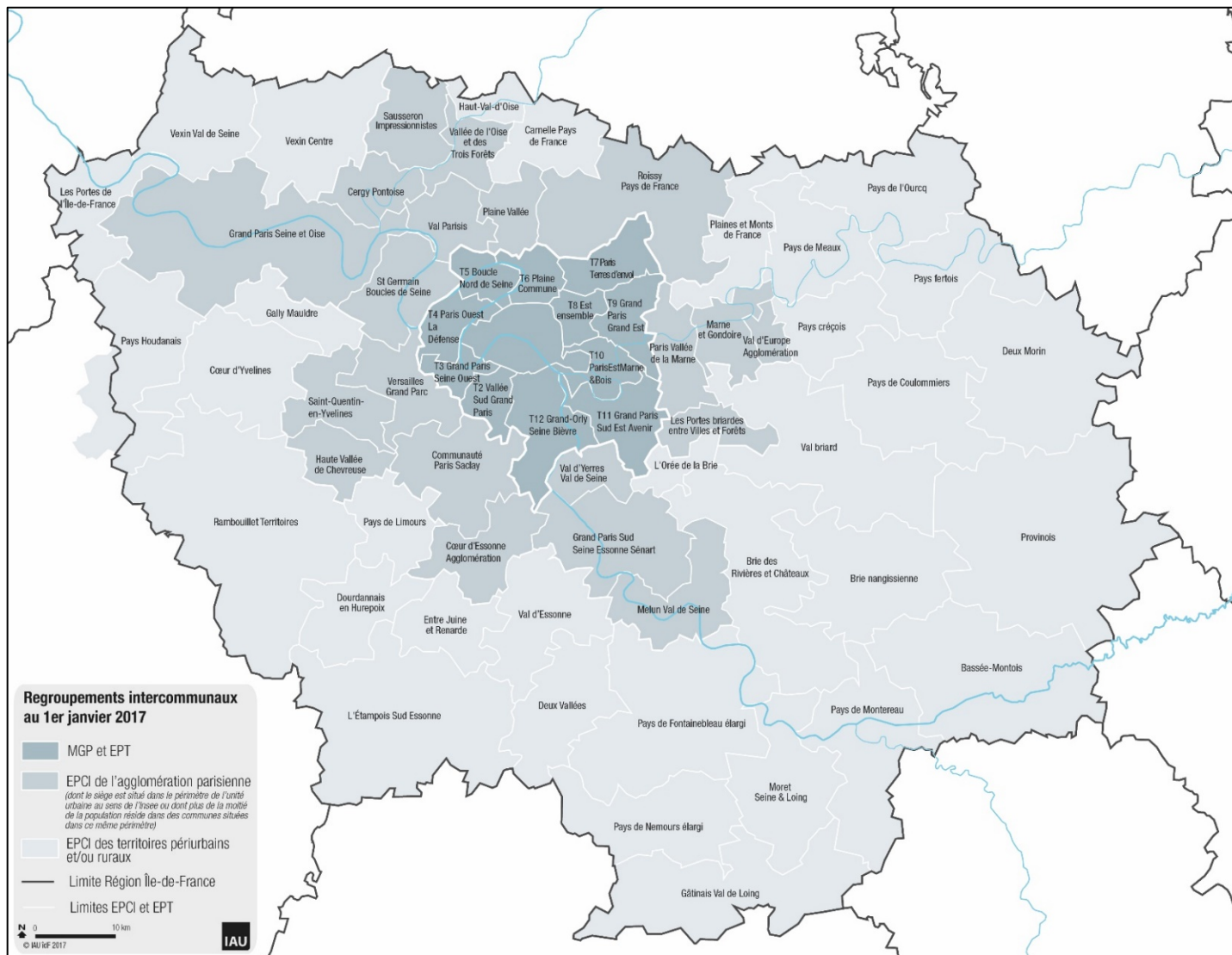
La dynamique des communes nouvelles y est pratiquement inexistante, par contraste avec les « fusions » très nombreuses dans d'autres régions, notamment en Normandie et dans les Pays de la Loire. Une seule commune nouvelle existe en Île-de-France : Moret-Loing et Orvanne en Seine-et-Marne, rassemblant 5 communes pour un peu plus de 12 000 habitants. Quelques autres projets de communes nouvelles ont été initiés mais ils n'ont, pour l'instant, pas abouti. On peut notamment citer, en raison de l'importance du poids démographique des deux communes, le projet de commune nouvelle entre Boulogne Billancourt et Issy-les-Moulineaux. Au total, selon l'AMF, entre 2011 et 2016, 542 communes nouvelles regroupant 1 830 communes et près d'1,8 millions d'habitants ont été créées en France.

En revanche, des transformations sont amorcées au niveau de certains départements franciliens. D'une part, le département de Paris va disparaître suite à la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement du territoire. Il sera fusionné statutairement, le 1^{er} janvier 2019, avec la commune de Paris dans une collectivité territoriale à statut particulier : la Ville de Paris. D'autre part, les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines ont manifesté leur souhait de fusionner en un seul département, par délibérations concordantes de leurs assemblées le 30 juin 2017. Mais l'article L3114-1 du CGCT prévoit qu'un regroupement doit relever d'un décret en Conseil d'État.

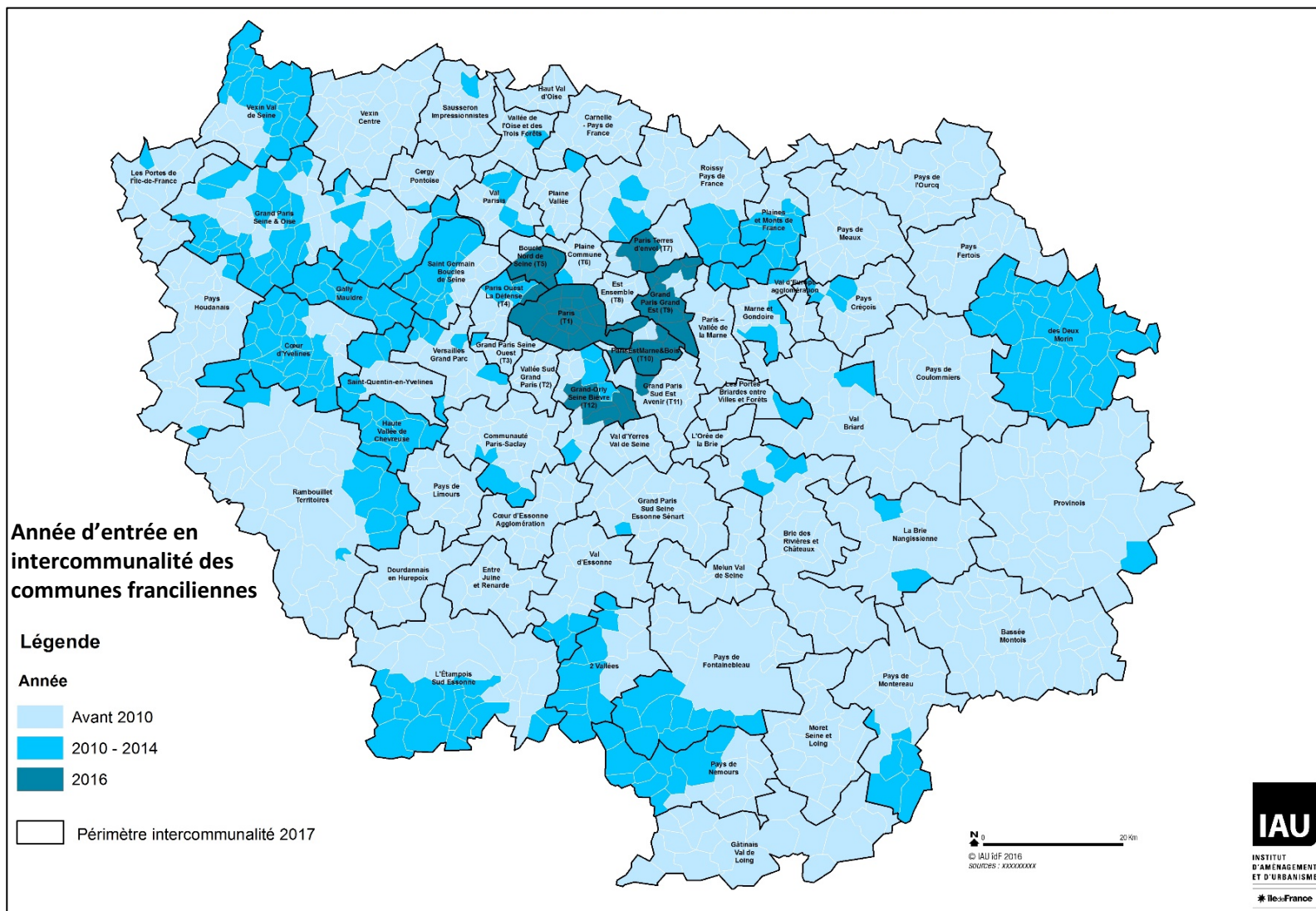
Face visible de la réforme : l'évolution de la carte intercommunale



Face visible de la réforme : l'évolution de la carte intercommunale



Face visible de la réforme : l'évolution de la carte intercommunale



Face visible de la réforme : l'évolution de la carte intercommunale

Paroles d'élus

De la carte intercommunale et des limites des choix de périmètres

Henri Mellier, Vice-président de la CA Melun Val de Seine

« Quand la question s'est posée de savoir si Sénart et Melun pouvait former une grande Communauté d'Agglomération, à titre personnel, j'ai écrit depuis longtemps qu'un jour ces deux agglomérations seraient, effectivement, une grande Communauté d'Agglomération de plus de 300 000 habitants, mais il fallait faire mûrir les esprits. Sachant qu'il y avait un projet qui nous avait réunis depuis trois ans et qui avait rapproché les deux communautés : le dossier du grand hôpital, qui est en train de se terminer à l'entrée de Melun. (...) **Sur un plan purement institutionnel c'était la logique de ces deux agglomérations à tous points de vue : au niveau des transports, au niveau de l'université, au niveau du développement économique, on est complémentaires.** »

Francis Chouat, Président de la CA Grand Paris Sud, Seine-Essonnes-Sénart

« Il y a plusieurs caractéristiques à la création de cette nouvelle intercommunalité. La première est que c'est une des rares à cheval sur deux départements. C'est quand même plus de cinquante ans après Delouvrier, la réunion de deux anciennes villes nouvelles. (...) **Nous avons unanimement décidé de nous appeler « Grand Paris Sud, Seine-Essonnes-Sénart ». Seine-Essonnes-Sénart parce que cela correspond à des réalités géographiques et historiques.** (...) **Il n'y a jamais de bon périmètre, il n'y a que des périmètres qui correspondent à des réalités qui peuvent être évolutives, mais qui existent bel et bien en dépit de ce double rattachement préfectoral et académique. Voilà, il y a une chose qui est sûre et qui traverse tous les élus : l'appartenance de notre territoire à la métropolisation de l'Île-de-France devait être affirmée d'entrée de jeu à travers ce nom « Grand Paris Sud ».**

Michel Teulet, Maire de Gagny et Président de l'EPT Grand Paris Grand Est

« En Seine-Saint-Denis, nous avons déjà des territoires qui s'étaient constitués volontairement. Pour Grand Paris Grand Est, nous avons deux villes qui étaient en CA et 12 villes isolées, avec des maires ayant déjà effectué plusieurs mandats, bien implantés, qui prennent leurs villes à bras le corps. On essaie de les mettre ensemble. Cela se met en place doucement. **On ne peut pas dire que cela s'est fait dans l'enthousiasme.** Parmi les communes du territoire, les 3 communes du nord voulaient aller dans Terres d'Envol et les trois communes du Sud voulaient aller avec l'ACTEP. Restent les 6 autres qui sont venues plutôt

contraintes et forcées puisque la concertation ne s'est pas faite. Une commune a même fait un recours devant le Conseil d'Etat. »

De la perspective du passage en commune nouvelle

Luc Strehalano, Président de la CA Plaine Vallée

« **Je crois que l'on a raté pour partie l'étape des fusions, notamment en obligeant un certain nombre de petites communautés de communes à s'intégrer dans des grosses alors qu'on aurait peut-être pu partir sur l'idée que certaines petites communautés de communes avaient plutôt vocation à devenir des communes nouvelles.** On est ainsi entrés dans un cycle de révolution territoriale permanente avec le chamboule-tout de ces derniers mois, mais la vision de la place du bloc local, aujourd'hui, n'a pas été clarifiée pour autant ! »

Sur la création d'une collectivité à statut particulier regroupant la commune et le département de Paris

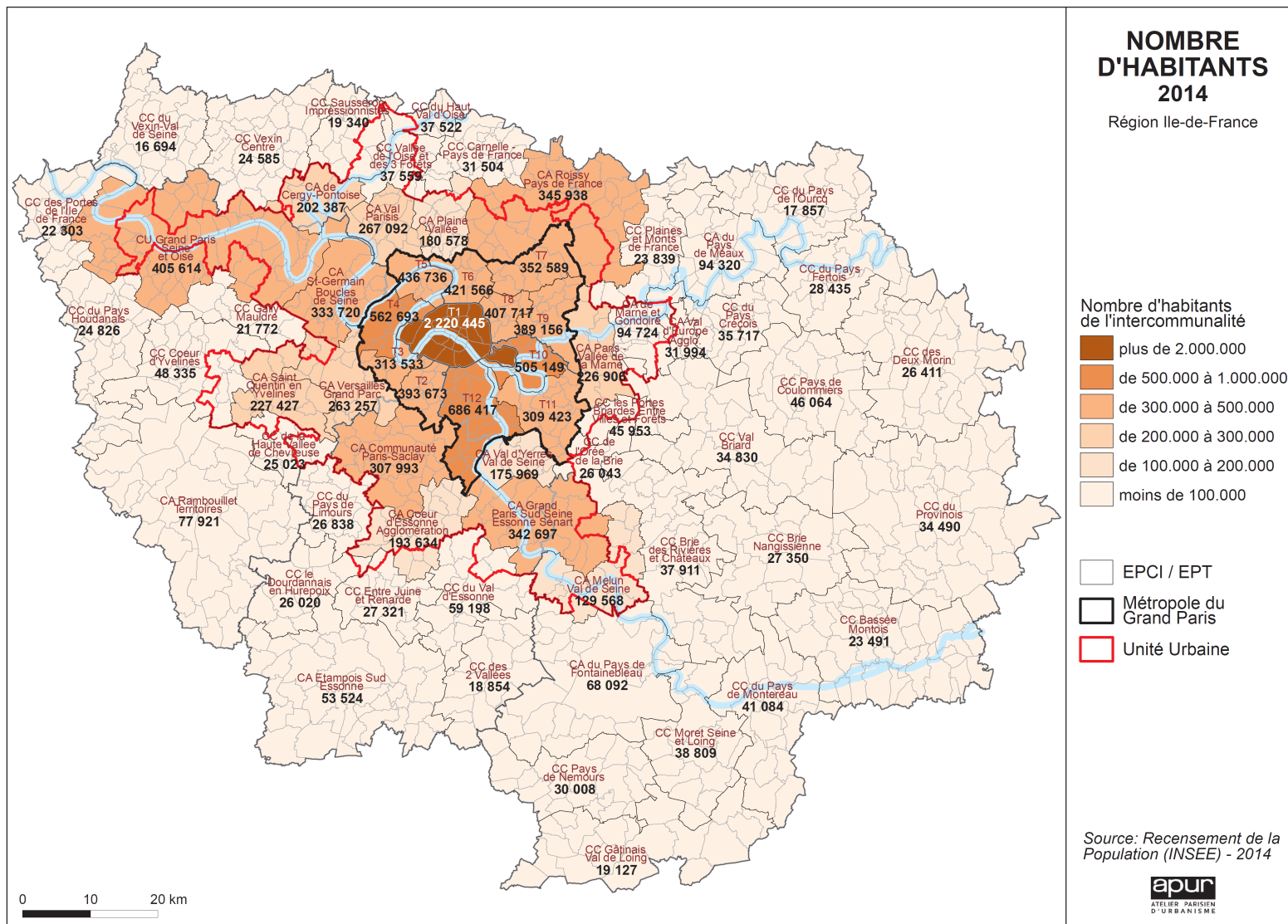
Didier Bertrand, Directeur de la mission MGP à la Ville de Paris

« Le statut de la Ville de Paris prévu pour 2019 est celui d'une collectivité à statut particulier s'appuyant essentiellement sur les règles applicables aux communes. La solution qui a été adoptée par le Parlement, c'est que Paris est une commune qui récupère les fonctions départementales. C'est l'achèvement d'un processus d'intégration engagé il y a plusieurs années : même assemblée depuis 1968, élection d'un maire en 1977 ayant des fonctions de Président de conseil général, fusion des services en 1987. La nouvelle réforme parachève cette intégration et va mettre fin à l'illusion d'un budget départemental séparé qui avait perdu du sens. »

Sur le projet de fusion des départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines

Patrick Devedjian, Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

« **La fusion Hauts-de-Seine/Yvelines soude le territoire rural à l'urbain. Elle évite la fracture, elle l'empêche et elle nous oblige même, à vivre ensemble.** Dans nos débats avec les Yvelines, je vois combien les Yvelinois sont attachés au rural et combien ils n'accepteraient pas que l'urbain absorbe le rural. Ils veulent que l'on trouve un équilibre entre les deux. »



Cadre de la réforme

Une nouvelle carte intercommunale qui s'inscrit dans un contexte territorial d'agglomération « hyper-centrée »

La carte de densité humaine, rassemblant les densités d'emplois et d'habitants, montre une forte centralité, celle de l'agglomération parisienne et de son cœur le plus dense au sein de la région Ile-de-France, s'approchant du périmètre actuel de la Métropole du Grand Paris.

L'agglomération parisienne (unité urbaine de l'Insee) concentre 89% des habitants et 93% des emplois sur seulement 24% du territoire. A l'échelle de l'agglomération, la densité est en moyenne de 37 habitants et de 19 emplois à l'hectare. **Au sein de cet espace, les valeurs s'échelonnent sur un éventail très ouvert** avec de plus fortes densités de population et d'emploi à Paris (256 habitants et 206 emplois à l'hectare) et dans les communes formant le territoire de la Métropole du Grand Paris (87 habitants et 49 emplois à l'hectare).

Des intercommunalités qui renforcent la dichotomie existante

A la suite des différentes étapes de création des intercommunalités en Ile-de-France, des disparités de taille intercommunale reflètent plus que par le passé les caractéristiques intrinsèques des espaces. L'unité urbaine de Paris compte une majorité d'établissements de plus de 200 000 habitants. En dehors de cet espace, rares sont les intercommunalités qui dépassent le seuil démographique des 50 000 habitants.

Au terme de cinq ans de réforme, **deux classes démographiques d'intercommunalités se distinguent**, celle de moins de 50 000 habitants qui englobe une structure sur deux, et celle de plus de 200 000 habitants qui correspond à l'unité urbaine. La catégorie intermédiaire est très peu représentée.

Des dynamiques différenciées entre le centre et la périphérie ?

Les évolutions de population et d'emploi ne montrent pas sur la période récente de dynamiques différenciées entre la zone dense, le territoire de l'agglomération et le reste de l'Ile-de-France. Les évolutions observées ne sont pas homogènes au sein des intercommunalités (EPCI ou EPT).

Ces évolutions semblent davantage liées à la proximité des pôles économiques qu'à la proximité du centre ou aux limites institutionnelles. Si le territoire de la MGP concentre les communes les plus urbanisées et les plus denses, avec des pôles économiques et des bassins d'emplois structurants (ex : le quartier central des affaires, la Défense, Orly), **d'autres pôles situés en dehors (Roissy, Saclay, Marne-la-Vallée) montrent des dynamiques positives** en termes d'emplois ou d'évolutions démographiques qui bénéficient aux communes situées dans leurs aires d'influence.

En revanche, **les territoires situés en limite**, que ce soit au cœur de la zone dense, au sein de l'agglomération ou aux limites de l'Ile-de-France **semblent souffrir de dynamiques moins positives.**

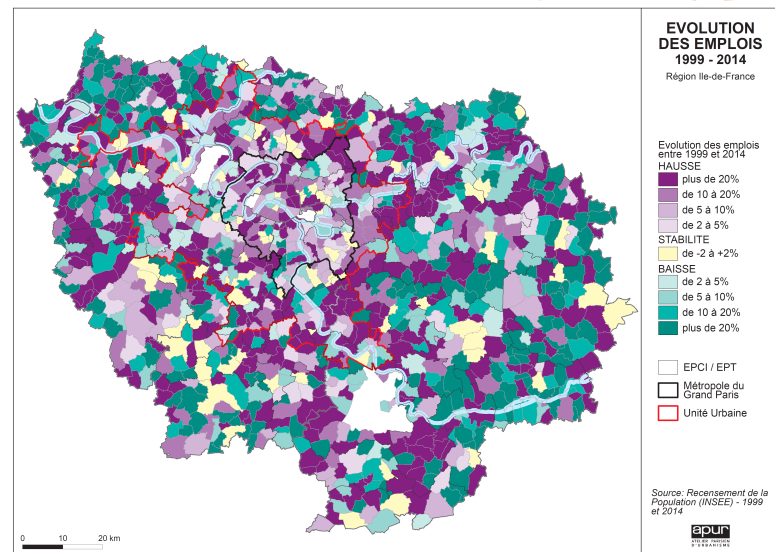
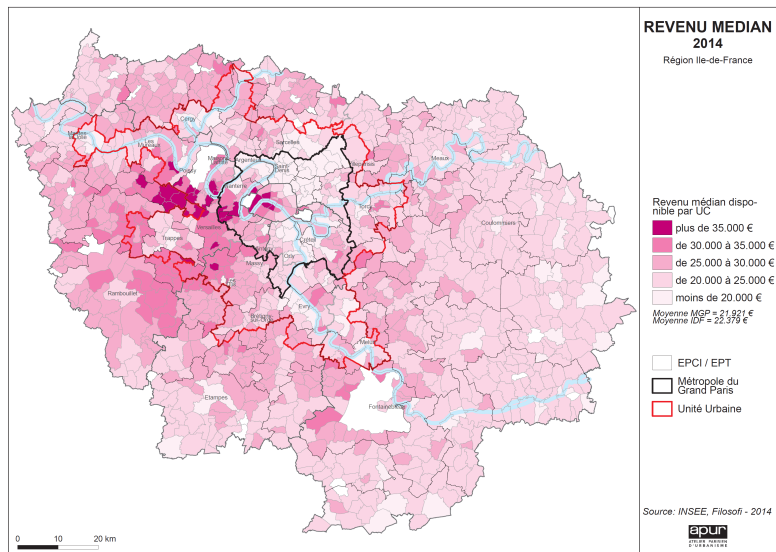
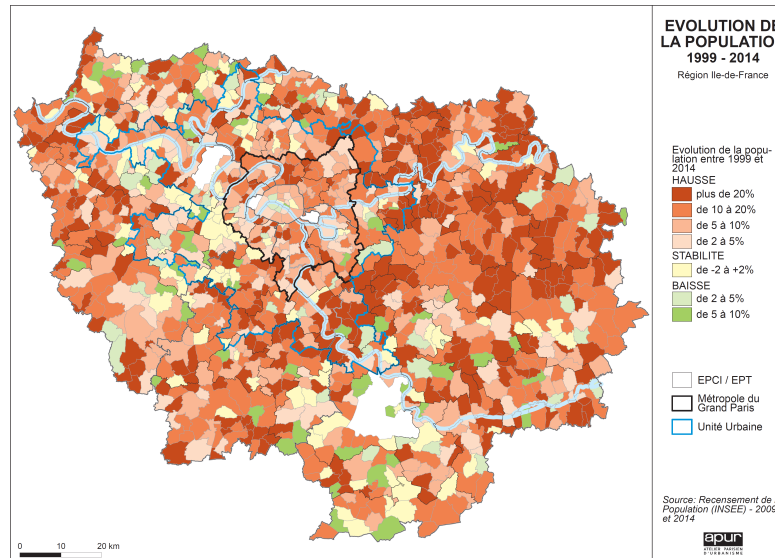
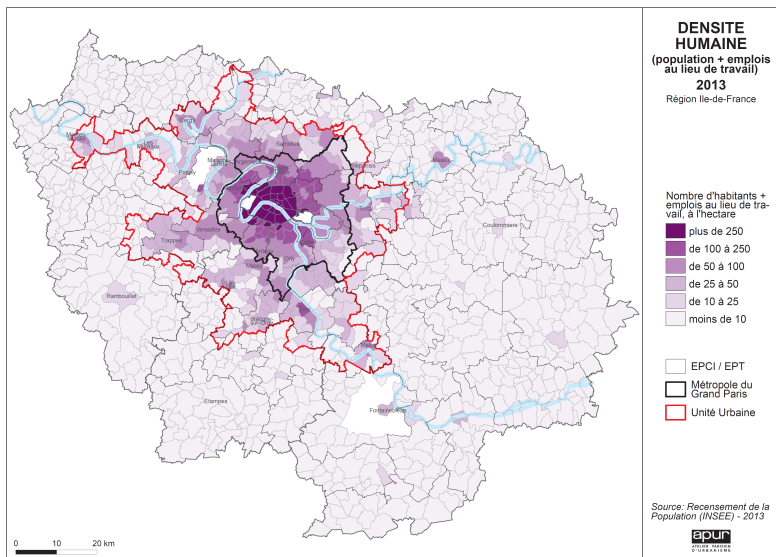
De fortes disparités de revenus qui s'étendent au-delà des limites institutionnelles

Les données sur les revenus montrent de fortes inégalités au sein de la Région Ile-de-France, et particulièrement au sein de la MGP, avec par exemple un revenu médian très élevé à l'ouest de Paris, au sud de la Vallée de la Seine, et des revenus médians très faibles dans les trois territoires du nord-est.

Le revenu moyen à l'échelle de la Région et à celle de la MGP sont d'un niveau proche (respectivement de 22 400 et 21 900 € par UC). Les clivages s'observent au-delà des limites institutionnelles, à toutes les échelles et au sein du territoire parisien qui apparaît lui-même très contrasté.

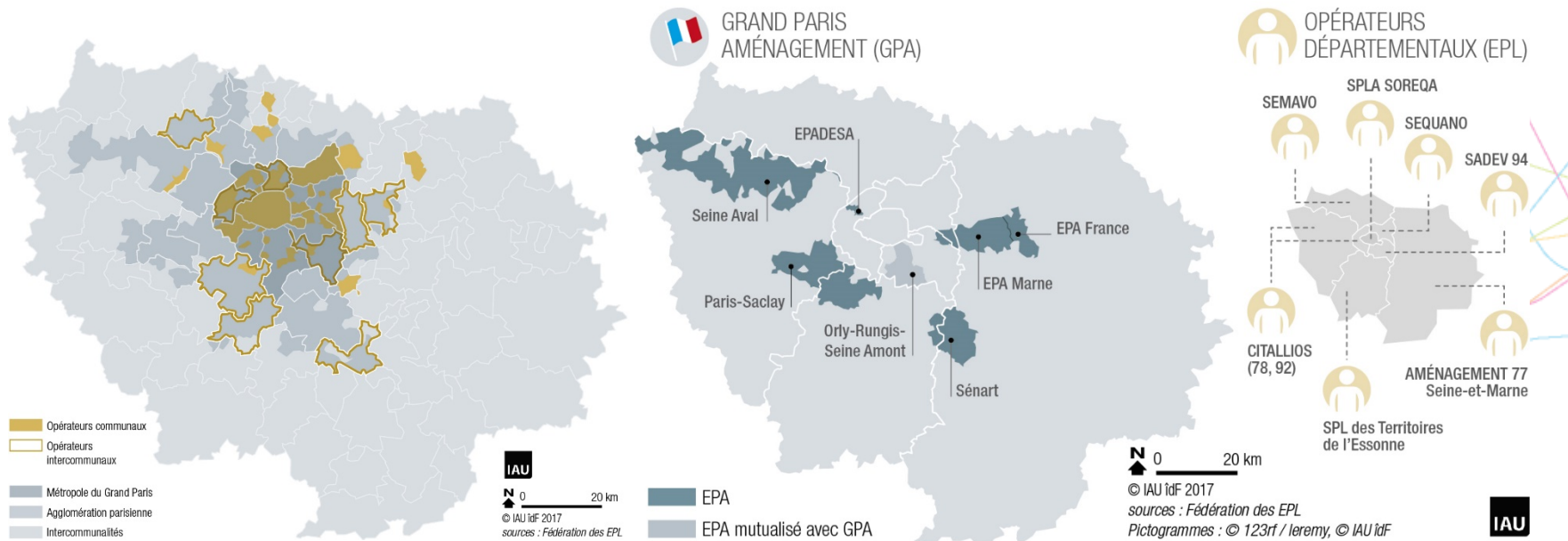
Enfin, de fortes disparités de revenus s'observent au sein des intercommunalités situées en dehors de la MGP tandis que les EPT apparaissent plus homogènes du point de vue des niveaux de revenus des habitants des communes qui les composent.

Nouvelle carte territoriale : les données socio-économiques





Nouvelle carte territoriale : la réorganisation des outils d'aménagement



Nouvelle carte territoriale : la réorganisation des outils d'aménagement

Cadre de la réforme

La nouvelle donne institutionnelle en Ile-de-France s'accompagne d'une recomposition en profondeur du système d'acteurs de l'aménagement marquée par un double phénomène.

Une dynamique de concentration des opérateurs de l'aménagement

Une dynamique de concentration. Les moyens (humains, techniques et financiers) se concentrent au sein de grands acteurs conçus pour porter des opérations d'aménagement coûteuses et complexes à l'échelle du Grand Paris. L'État a ainsi redéfini sa place en transformant l'Agence foncière et technique de la région parisienne - AFTRP - en un grand « opérateur global de référence » possédant une large autonomie financière : Grand Paris Aménagement (GPA). Ce processus de concentration a récemment conduit à la fusion de GPA avec l'Établissement public d'aménagement (EPA) de *La Plaine de France* et le regroupement des moyens humains et matériels de GPA avec ceux de l'EPA Orly-Rungis Seine Amont (ORSA). Et cette logique de concentration interroge le devenir des autres EPA d'Île-de-France (EPA Marne, EPA France). L'État dispose avec GPA d'un acteur puissant mais, parce que les collectivités locales ont, plus qu'hier, les moyens techniques de le concurrencer et parfois les ressources financières (permettant des avances de trésorerie ou des garanties d'emprunt), des partenariats se tissent.

Dans le même temps, l'État affirme sa présence et ses capacités d'action en mobilisant un instrument classique de ses interventions en matière d'aménagement, une opération d'intérêt national, mais sous une forme et selon des modalités de mise en œuvre originales. Pilotée par GPA, cette procédure réglementaire se distingue par sa dimension spatiale puisqu'elle est multi-sites (15 sites sont concernés) et surtout par le recours à un instrument relevant de la nouvelle grammaire de l'action publique : le contrat.

Multiplication des EPL intercommunaux et redéfinition du rôle des EPL départementaux

Le second phénomène est le développement des EPL intercommunaux. Les nouvelles intercommunalités de grande taille investissent en effet le champ de l'aménagement n'hésitant pas à créer leur propre entreprise publique locale

(EPL), leur propre opérateur capable de porter leurs projets urbains. La MGP a ainsi annoncé, en mai 2017, son intention de se doter d'une SPLA capable notamment de porter les projets de ZAC relevant de l'intérêt métropolitain avant la fin de l'année 2017. Ces intercommunalités potentiellement fortes - par leurs compétences et leurs moyens financiers - en défendant leurs intérêts et leur vision du développement d'un espace, viennent concurrencer les départements. Et ces derniers, eux-aussi, redéfinissent leur rôle en matière d'aménagement en optant pour différentes solutions.

Les uns optent pour la fusion de leur SEM « aménagement » avec d'autres outils d'ingénierie départementaux. C'est le choix opéré par le département de l'Essonne dont la SEM Essonne Aménagement, la SPL des Territoires de l'Essonne et l'agence départementale Essonne Développement ont été réunies au sein d'un même Groupement d'intérêt économique (GIE). De même, l'exécutif du département de Seine-et-Marne a fusionné sa SEM Aménagement 77 au sein d'une agence d'appui aux territoires (prenant la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial - EPIC) regroupant Act'art (culture), Initiatives 77 (insertion par l'emploi), le conseil d'aménagement d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et Seine et Marne Environnement.

D'autres optent pour la mutualisation des moyens des EPL du territoire en regroupant les ressources de la SEM départementale avec celles des EPL du bloc communal en vue d'une plus grande concentration des moyens. C'est le modèle adopté par les Yvelines avec une variante notable ; la fusion ne s'est pas faite seulement avec les EPL du territoire départemental mais en y associant aussi la SEM du département voisin. La nouvelle SEM interdépartementale des Yvelines et des Hauts-de-Seine - Citallios - résulte en effet de la fusion, en septembre 2016, de la SEM 92, d'Yvelines Aménagement projet, de la SARRY (SEM pluri-communale détenue par 9 communes des Yvelines) et de la SEMERCLI (SEM communale de la Ville de Clichy-la-Garenne).

Cadre de la réforme

Les grands services urbains, précurseurs de la coopération intercommunale à l'échelle métropolitaine

On compte en Ile-de-France, 7 « grands syndicats urbains » (GSU) : l'EPTB Seine Grands Lacs, le SEDIF, le SIAAP, le SIGEIF, le SIPPAREC, le SYCTOM et le SIFUREP qui se distinguent des dizaines de syndicats à vocation technique d'Ile-de-France par leur territoire d'action très étendu puisque leurs collectivités adhérentes se répartissent au minimum sur 4 des départements franciliens.

Ils se distinguent également par leur ancienneté. Ils existent depuis des décennies, voire depuis plus d'un siècle pour certains. A ce titre, **ils constituent une préfiguration de l'intercommunalité dans le Grand Paris bien avant la mise en place de la MGP**. Leur ancienneté, leur rôle dans la construction d'une intercommunalité de gestion reconnue, témoignent de la qualité de leur expertise, de leur savoir-faire, dans les différents domaines de compétence qu'ils exercent (production et distribution d'eau potable, traitement des eaux usées, distribution de gaz et d'électricité, réseaux de communication, traitement des déchets, contrôle du niveau et de la qualité des eaux...).

Des syndicats très impliqués dans la construction du Grand Paris

Dès 2014, en prévision de la mise en œuvre de la réforme, notamment de la loi NOTRe, les GSU d'Ile-de-France se sont réunis en **une conférence intersyndicale visant à mener une réflexion commune sur l'avenir du territoire métropolitain et sur le rôle des services publics urbains dans la construction du Grand Paris**.

Depuis, un partenariat a été établi entre la MGP et les GSU d'Ile-de-France. Il s'appuie sur un protocole stratégique de programmation et de coopération signé le 29 mars 2017, en vue « d'affirmer les principes et les valeurs communes qui fondent le socle de travail partagé entre la Métropole du Grand Paris et Services Publics Urbains du Grand Paris ».

Sauf exception, la réforme a impacté « à la marge » le fonctionnement des grands syndicats techniques

Le transfert obligatoire de certaines compétences des communes aux EPCI/EPT a **contraint certains services publics à faire évoluer leurs statuts**.

C'est le cas du SIGEIF, qui a modifié ses statuts pour devenir un syndicat mixte. L'EPTB Seine Grands Lacs est également en cours de transformation en syndicat mixte.

En revanche, **les périmètres d'intervention des grands syndicats ont peu évolué avec la réforme territoriale**. De même, l'impact en terme de fonctionnement a été marginal pour ceux dont la gouvernance est restée communale comme pour ceux dont la gouvernance est passée à l'échelle intercommunale (EPT/EPCI). Ce constat est corroboré par les syndicats interrogés.

Christophe Provot, DGA du SIGEIF

« La réforme institutionnelle ne nous a pas impactés négativement. Au contraire elle nous a renforcés. Le syndicat continue de fonctionner avec sa base d'adhérents que sont les communes. Désormais nous accompagnons même les intercommunalités dans l'élaboration et la réalisation de leurs PCAET. Plus que jamais nous appuyons notre action sur le bloc communal. »

Patrice Furé, Directeur de cabinet du SYCTOM

« La loi NOTRe et donc la nécessité pour les EPT d'adhérer à un syndicat ou à un autre, pour ceux qui avaient une adhésion en étoile, a bien évidemment suscité des discussions au sein de ces mêmes EPT quand les communes membres n'adhèrent pas toutes au même syndicat. Globalement rien n'a changé à ce jour dans aucun EPT. »

Laurent Georges, Directeur général du SIPPAREC

« Jusqu'à présent, la réforme territoriale (et la recomposition territoriale) nous a impactés à la marge. En terme de compétences, il y a eu énormément de débats au moment de la loi NOTRe. Toutefois, au final, la loi NOTRe a rétabli la cohérence des missions concernant l'aménagement numérique. Alors que la loi Maptam avait transféré la compétence de création et d'exploitation des réseaux très haut débit à la MGP, la loi NOTRe a corrigé le tir en transférant à la Métropole une compétence d'établissement d'un schéma d'aménagement numérique mais laissé la gestion des réseaux aux communes et syndicats. »

Toutefois, un syndicat est aujourd'hui réellement impacté dans son fonctionnement ; le SEDIF. A ce jour, trois EPT ne se sont pas décidés sur leur maintien ou leur retrait du syndicat au 31 décembre 2017.

Philippe Knusmann, Directeur général du SEDIF

« La réforme territoriale met en péril les solidarités qui existent depuis 1922, date de notre création. Nous n'avons pas attendu pour instaurer une mutualisation et travailler ensemble. La loi a permis aux collectivités de remettre en cause une organisation qui marche bien, de façon paisible, avec une gouvernance partagée, avec l'idée de promouvoir la mutualisation. Or, en Ile-de-France, cela produit l'effet inverse puisque le SEDIF existait déjà avec un niveau de consolidation supérieur à celui de la métropole. La conséquence, c'est que des investissements considérables devront être réalisés pour séparer les réseaux, entraînant des coûts supplémentaires. A une échelle métropolitaine, on ne voit pas comment chaque Territoire peut avoir son propre outil d'autant plus que la production d'eau n'est pas sur les Territoires et donc il existe une dépendance évidente. »

Le syndicat interdépartemental du SIAAP suit quant à lui avec attention les possibles réformes à venir, notamment sur la question du devenir des départements.

Les GSU ont également été impactés lorsque la recomposition territoriale intercommunale a provoqué des situations de double adhésion à des syndicats pour le même service. Pour régler ces problèmes de doublon, les dirigeants des GSU demandent du temps.

Laurent Georges, Directeur général du SIPPAREC

« On se retrouve parfois dans des situations compliquées et dans des « No man's land » où une nouvelle agglomération peut se retrouver, pour des raisons historiques, adhérente à deux syndicats sur la même compétence, par exemple sur le très haut débit (THD). Nous attendons une approche pragmatique tenant compte des réalités de terrain pour que les sujets se règlent. »

Des syndicats vigilants pour l'avenir

Plus globalement, les GSU restent très vigilants sur les réformes à venir et souhaitent conserver leur intégrité technique et géographique. Par ailleurs, ils considèrent que la « formule » des syndicats a fait ses preuves et qu'elle est la plus adaptée pour la gestion des services urbains à l'échelle métropolitaine en

favorisant un mode d'expression consensuelle et une prise de décision rapide. Cette forme d'organisation permet un fonctionnement relativement léger au regard des investissements engagés et de maintenir une proximité du service à travers les membres des syndicats qui, le plus souvent, appartiennent au bloc communal.

Christophe Provot, DGA du SIGEIF

« Les syndicats veulent rester des outils techniques et opérationnels et restent vigilants à toute réforme qui pourrait remettre en cause cette configuration ».

Patrice Furé, Directeur de cabinet du SYCTOM

« Nous serons vigilants sur le principe de la continuité ou pas du principe d'adhésion en étoile. Aujourd'hui, les syndicats sont des outils intercommunaux qui fonctionnent très bien et apportent de vrais services. Ils ont réussi à mutualiser tout en conservant un lien très fort avec le local par leur gouvernance. Il y a une extrême prudence dans ce qui pourrait arriver notamment dans la conférence territoriale [du Grand Paris] et les Présidents des GSU ont rencontré le préfet de région sur ce sujet ».

Philippe Knusmann, Directeur général du SEDIF

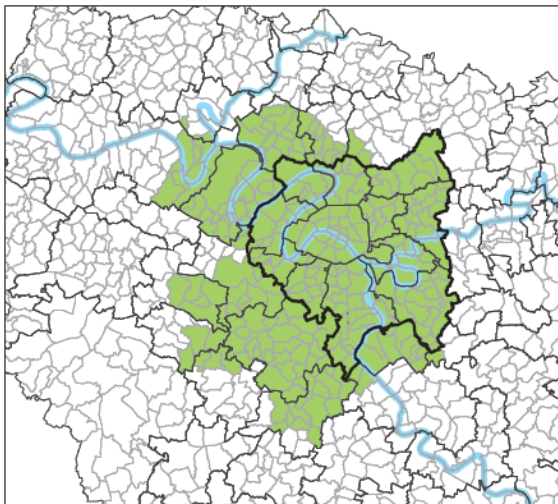
« S'il y a une nouvelle réforme territoriale elle devra affirmer le principe de mutualisation mais à une échelle cohérente de l'espace métropolitain, qui est supérieur au périmètre actuel de la MGP. Il y a des aspects de l'activité qui méritent plus que d'autres de la mutualisation c'est l'accès à l'eau et à la production. »

Laurent Georges, Directeur général du SIPPAREC

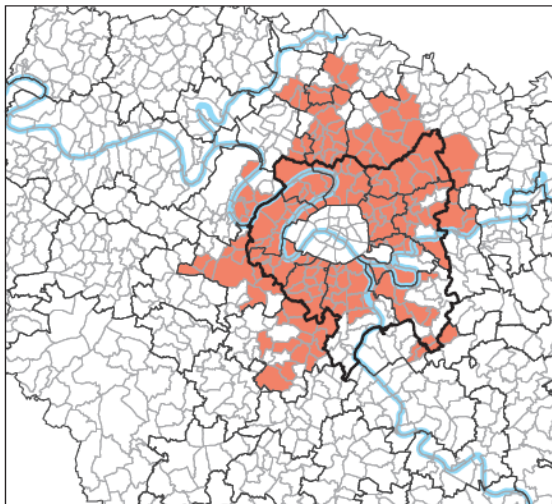
« Sur les réformes futures, nous souhaitons continuer à porter des projets dans des domaines très spécifiques et souvent innovants de façon souple et efficace. Nous sommes des outils opérationnels pour traduire concrètement des orientations qui répondent à des enjeux majeurs tels que la transition énergétique. Ce modèle-là ne doit pas être remis en cause, d'autant que nous initiations des coopérations entre des collectivités qui ont fréquemment des orientations politiques différentes et nous font confiance pour porter des projets d'intérêt général. Il serait très difficile pour une intercommunalité surtout naissante de prendre des compétences sur ces services urbains en gardant l'agilité de nos syndicats. »

L'adaptation des grands syndicats de services publics urbains à la réforme

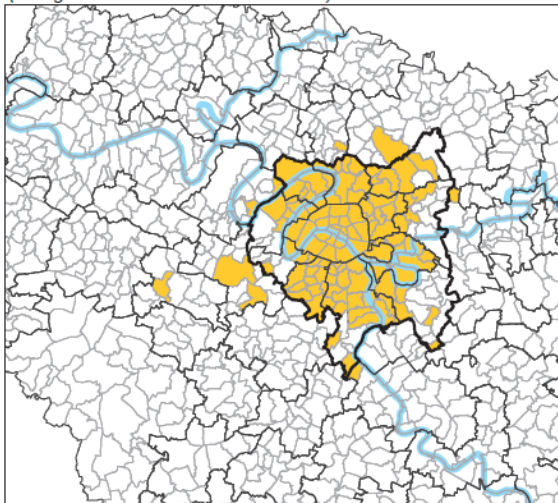
SIAAP - 282 communes
(assainissement)



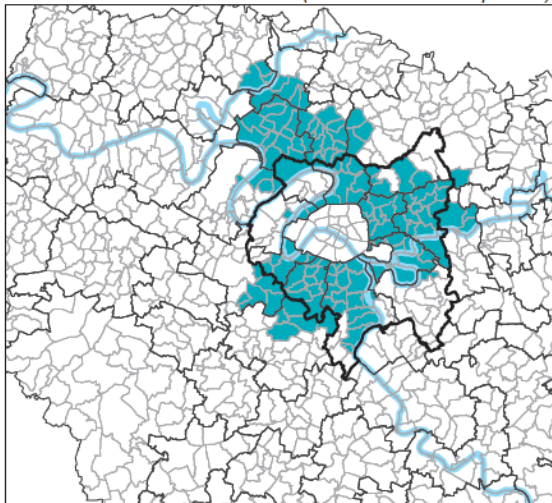
SIGEIF - 185 communes
(gaz et électricité)



SIPPEREC - 105 communes
(énergie et réseau de communication)



SEDIF - 150 communes
(alimentation en eau potable)



LES GRANDS SYNDICATS URBAINS

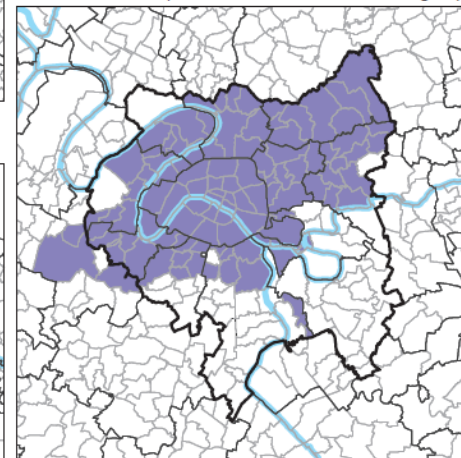
2017

Région Ile-de-France

Territoire des communes couvertes par les grands syndicats

-  commune
-  EPT, EPCI
-  Métropole du Grand Paris

SYCTOM - 84 communes
(traitement des déchets ménagers)



0 10 20 km

Le rapprochement des syndicats : effet positif de la réforme

Les grands syndicats urbains reconnaissent de façon unanime que la réforme territoriale a permis leur rapprochement et d'initier des coopérations quasi inexistantes auparavant, notamment en matière de transition énergétique.

Christophe Provot, DGA du SIGEIF

« **La réforme territoriale a incité les grands syndicats urbains à se rapprocher pour défendre leurs compétences et leur expérience** en matière de gestion des services publics urbains à travers la conférence intersyndicale. Concrètement, des projets d'investissement communs ont été initiés. C'est le cas par exemple avec l'entrée du Siaap et du Sycatom au capital de notre SEM, Sigeif mobilités, dont l'objet est de déployer un réseau de stations GNV/ Bio-GNV en Ile-de-France ou encore avec nos projets en cours relatifs à l'économie circulaire et la méthanisation. »

Patrice Furé, Directeur de cabinet du SYCTOM

« **L'avantage de cette loi NOTRE c'est que les syndicats de déchets ne s'ignorent plus et apprennent à travailler ensemble.** Ces conventions passées avec d'autres syndicats permettent de s'arrimer à des territoires très locaux et d'envisager des formes de travail en commun d'équipements ou de logistique. Mais il n'y a aucune volonté de prendre le leadership sur les autres. Par ailleurs, nous avons des modes de fonctionnement totalement différents. »

Philippe Knusmann, Directeur général du SEDIF

« Nous avons développé des coopérations avec les grands services d'eau voisins. Nous réfléchissons par exemple avec Paris et d'autres syndicats sur la prévention des risques (sécheresse, inondation) via notamment des études financées en commun. Nous travaillons également avec l'EPTB Seine Grands Lacs. **La loi a permis une avancée considérable en terme de partenariat avec les autres syndicats.** »

Laurent Georges, Directeur général du SIPPEREC

« **Avec la loi Maptam et plus encore la loi NOTRE les échanges entre syndicats se sont renforcés et structurés.** Au-delà des rencontres entre syndicats de services urbains, désormais plus régulières dans le cadre de la conférence intersyndicale, **des coopérations bilatérales se sont développées**, par exemple avec le SYCTOM pour la production d'énergie renouvelable ou le SIGEIF sur la valorisation des économies d'énergie. »



© Sycatom / Thierry Dehesdin



2. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : QUELS IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS ?

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

RESSOURCES HUMAINES

FINANCES

GOVERNANCE ET QUESTIONS DÉMOCRATIQUES

FOCUS SUR LES ENTITÉS SPÉCIFIQUES

ANALYSE DES QUESTIONS OUVERTES : PLUS-VALUES ET DIFFICULTÉS



Cadre de la réforme

Intercommunalités : un nouveau pas dans la « généralisation » des compétences

La loi Maptam de 2014 prévoit le transfert progressif de nouvelles compétences à tous les types d'EPCI à fiscalité propre.

La communauté urbaine est le type d'EPCI le moins impacté car il était déjà doté d'attributions très larges.

Les métropoles de droit commun exercent des compétences proches de celles des communautés urbaines mais voient leur statut précisé et disposent d'un nouveau mécanisme de transfert de compétences en provenance des départements.

Les catégories d'intercommunalité les plus renforcées sont la communauté d'agglomération et la communauté de communes qui doivent, en quelques années, passer respectivement, de 4 à 9 et de 2 à 7 compétences obligatoires. Ces nouvelles attributions, qui devront être prises entre 2017 et 2020, sont l'organisation des services urbains (collecte et traitement des déchets, eau, assainissement), l'accueil des gens du voyage et la Gemapi.

L'extension de l'action intercommunale se traduit également par la suppression du besoin de définir l'intérêt communautaire pour la compétence développement économique. Ainsi, les actions de développement économique et l'aménagement économique deviennent des compétences exclusives des EPCI, sans partage avec les communes-membres. Le même mécanisme concerne la promotion du tourisme.

Le cadre juridique de la répartition des compétences dans le champ de l'aménagement n'a pas été modifié. **Cependant, la loi Alur de 2014 a révisé les modalités de transfert de la maîtrise d'ouvrage des PLU vers le niveau intercommunal.**

MGP : spécialisation et progressivité des compétences

Contrairement aux métropoles de droit commun, la MGP intervient dans 4 domaines de compétences principaux : l'aménagement du territoire, le développement économique, l'habitat-hébergement, l'environnement et la politique du cadre de vie.

Dans ces champs d'action publique, elle prend progressivement en charge les compétences opérationnelles. Certaines sont soumises à la définition préalable de l'intérêt métropolitain, c'est-à-dire la ligne de partage, dans un même domaine, entre les actions relevant du niveau MGP et celles relevant des EPT. Une première définition devra avoir été opérée avant la fin de l'année 2017. La prise des autres compétences est conditionnée à l'élaboration des grands documents stratégiques de la MGP : dans ce but, le PCAEM doit être arrêté avant fin 2017 et le PMHH avant fin 2018. L'élaboration du SCOT de la MGP ne conditionne pas la prise de compétences.

EPT : des compétences liées à la MGP et aux anciens statuts d'EPCI

Les EPT sont dotés de compétences propres par la loi, dès leur création au 1^{er} janvier 2016 : la maîtrise d'ouvrage des PLU et des PCAET, la politique de la ville, les équipements d'intérêt territorial, l'assainissement et l'eau, la gestion des déchets ménagers et l'action sociale d'intérêt territorial.

Ils exercent également les compétences dans les domaines partagés avec la MGP, dans l'attente de la définition de l'intérêt métropolitain. Une fois celui-ci précisé, les EPT exerceront l'ensemble des actions non reconnues comme telles.

Ils ont également vocation à mettre en œuvre, à l'échelle de l'ensemble de leur périmètre, les compétences obligatoires et optionnelles qui étaient exercées par les EPCI préexistants de leur territoire. Les modalités précises devront être adoptées avant la fin de 2017. En revanche, les anciennes compétences supplémentaires des EPCI préexistants pourront être conservées et généralisées ou restituées aux communes-membres.

Région et départements : suppression de la clause de compétence générale et spécialisation relative des compétences

La loi NOTRe a finalement supprimé la clause de compétence générale des régions et des départements. Ces collectivités locales ont donc vocation à n'intervenir que dans les domaines où elles disposent de compétences attribuées par la loi. **Les textes d'habilitations restent pour autant nombreux et les interprétations des domaines de compétences peuvent être larges.** Surtout, les départements continuent à pouvoir soutenir tous les projets locaux au nom de la « solidarité territoriale » (art. L3211-1 CGCT) et les régions peuvent justifier d'un « intérêt régional direct » (art. L4211-1 CGCT).

La loi NOTRe a parallèlement limité les compétences départementales dans les champs du développement économique et des transports (ce qui reste toutefois relatif les départements franciliens étant membres du STIF). De son côté, la Région a été renforcée comme échelon de niveau stratégique dans ces domaines. La suppression de la clause de compétence générale a aussi été tempérée par les domaines de compétences partagées et l'ajout de nouveaux domaines d'intervention, comme la petite enfance pour les départements.

Enfin, de la loi RCT à la loi NOTRe ont été définis des dispositifs de régulation des interventions communes des différents niveaux de collectivités : plancher de financement par le maître d'ouvrage, limitation des financements croisés, etc. **Ces contraintes s'insèrent dans des dispositifs de gouvernance qui permettent d'adapter ces actions communes aux contextes territoriaux :** discussions en conférence territoriale de l'action publique, élaboration de conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, possibilités de délégation de compétences, etc.



LES PRINCIPALES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES PRÉVUES PAR LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'HORIZON 2020

	Métropole (droit commun)	MGP	EPT	CU	CA	CC
Aménagement	✓ PLUI SCoT	SCoT	↔ PLUT	✓ PLUI SCoT	✓ PLUI SCoT	✓ PLUI SCoT
Développement économique	✓	✓	↔	✓	✓	✓
Air, climat et énergie	✓ PCAET	PCAEM	✓	✓ PCAET	✓ PCAET	✓ PCAET
Eau et assainissement	✓		✓	✓	✓	✓
GEMAPI	✓	✓		✓	✓	✓
Déchets	✓		✓	✓	✓	✓
Transports	✓ PDU			PLD	PLD	PLD
Voirie	➔ ✓			✓	✓	✓
Habitat et hébergement	➔ ✓ PLH	PMHH	↔ ✓	✓ PLH	✓ PLH	✓ PLH
Politique de la ville	✓ Contrat de ville		✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville
Action sociale	➔		✓		✓	✓
Éducation	➔					
Tourisme	➔ ✓			✓	✓	✓
Culture	➔ ✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sport	➔ ✓	✓	✓	✓	✓	✓

➔ Transfert de compétences départementales par convention ou délégation

✓ Compétences obligatoires

✓ Compétences optionnelles

↔ Compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain

PCAET Principaux documents de planification

COMPÉTENCES DES EPCI DE DROIT COMMUN : TEMPORALITÉ

	COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION	COMMUNAUTÉS DE COMMUNES
Aménagement de l'espace	✓	✓
Développement économique	✓	✓
Habitat	✓	✓
Politique de la ville	✓	✓
Collecte et traitement des déchets	✓	✓
Accueil des gens du voyage	✓	✓
GEMAPI	✓	✓
Eau	✓	✓
Assainissement	✓	✓
<i>Mise en valeur environnement et cadre de vie</i>	✓	✓
<i>Gestion équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</i>	✓	✓
<i>Voirie d'intérêt communautaire</i>	✓	✓
<i>Action sociale d'intérêt communautaire</i>	✓	✓
<i>Gestion de maisons des services publics</i>	✓	✓

OBLIGATOIRES

✓ 1^{er} janvier 2016

✓ en 2017

✓ en 2018

✓ 1^{er} janvier 2020

OPTIONNELLES

✓ 1^{er} janvier 2017

RÉPARTITION SCHÉMATIQUE DES COMPÉTENCES ENTRE NIVEAUX

	RÉGION	DÉPARTEMENT	BLOC COMMUNAL
Aménagement	<input checked="" type="checkbox"/> SDRIF	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Environnement	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Transport de voyageurs	<input checked="" type="checkbox"/> STIF	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Voirie	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Logement	<input checked="" type="checkbox"/> SRHH	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> PMHH
Développement économique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Emploi, formation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Enseignement supérieur et recherche	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Action sociale et solidarité	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Tourisme	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Culture et sport	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

compétence principale
 compétence secondaire
 sans compétence



Résultats de l'enquête

Les projets de territoire ne sont pas des documents obligatoires, ils n'ont pas de « force juridique » mais par leur contenu, par la démarche collective de concertation entre élus, entre acteurs communaux qu'ils impliquent, ils constituent un moyen de créer une dynamique de projet à l'échelle d'une intercommunalité. Le projet de territoire est à la fois une feuille de route, une stratégie d'action, un moyen de donner du sens à l'intercommunalité, de construire son identité. Pour toutes ces raisons, l'élaboration d'un projet de territoire est un indicateur particulièrement intéressant du rôle que joue une intercommunalité : soit elle est un simple outil de gestion de politiques publiques mutualisées, soit elle est construite et utilisée comme un outil stratégique au service d'un territoire de projet.

Les réponses au questionnaire des intercommunalités mettent en évidence que, majoritairement, elles ne disposent pas aujourd'hui de projet de territoire. Sur ce point, il n'y a pas de différences notables selon leur statut juridique. 63% des communautés de communes n'en n'ont pas, le chiffre est de 57% pour les communautés d'agglomération, l'unique CU de la région Ile-de-France – Grand Paris Seine & Oise – en est encore dépourvue. Quant aux EPT, 3 sur les 11 en ont élaboré un : il s'agit de Plaine-commune, Est-Ensemble et Paris Ouest La Défense ; celui de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre est en cours de réalisation.

Priorité à l'harmonisation des compétences et aux problèmes RH

Ce faible nombre de projets de territoire est à mettre en lien avec les profondes et récentes transformations du paysage intercommunal francilien qui ont impacté la plupart des structures intercommunales. Les modifications de périmètre ou de statut, les fusions et la construction avec des communes isolées (dont nombre n'avaient aucune expérience de l'intercommunalité) expliquent que les intercommunalités se concentrent davantage aujourd'hui sur les questions d'harmonisation des compétences, sur les transferts à opérer entre les différents niveaux territoriaux, sur la gestion des problèmes R.H que sur l'élaboration d'un projet de territoire.

Un constat corroboré par les entretiens avec les élus qui, dans leur très grande majorité, demandent une pause dans les réformes. Le temps de la construction d'un projet de territoire pour nombre d'intercommunalités n'est donc pas encore d'actualité. C'est notamment le cas pour la plupart des EPT dont les élus disent d'abord devoir apprendre à se connaître, à déterminer ce qui peut

faire sens entre des communes dont l'alliance a bien souvent été forcée plus que souhaitée, avant même de s'engager dans un projet de territoire. De surcroît, l'incertitude quant au devenir des EPT constitue un important frein à l'engagement dans une dynamique de projet. Dans l'attente d'une clarification de leur statut et de leurs ressources fiscales, certains présidents d'EPT ont décidé de construire leur territoire en privilégiant pour l'instant les services et les moyens susceptibles d'être mis en commun.

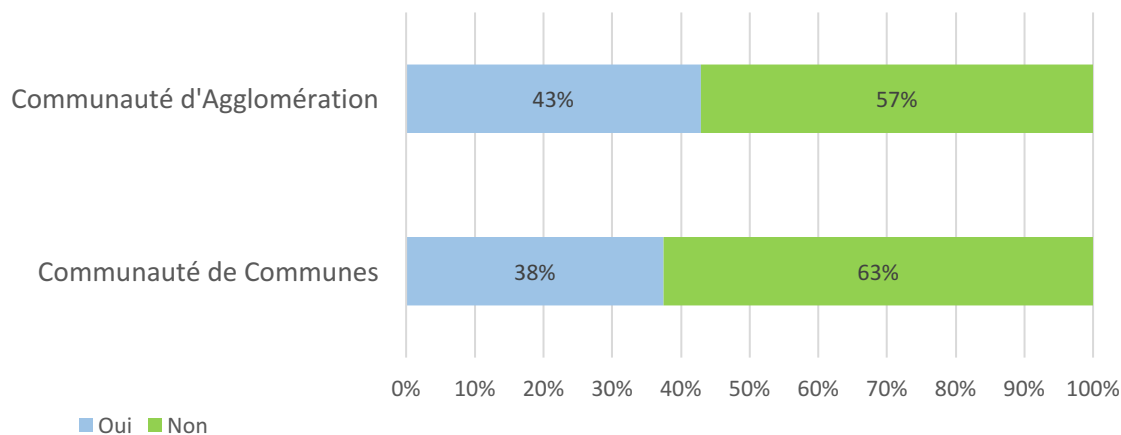
Sylvie Husson, Directrice du CIG Petite Couronne

« Il semble que certains territoires soient plutôt dans l'attente de voir quelle évolution leur est réservée et on remarque que certains se sont structurés presque deux ans plus tard. Encore une fois, il y a tous les cas de figure compte tenu de l'histoire des uns et des autres dans la mise en œuvre de l'intercommunalité : ceux qui étaient déjà dans une phase intermédiaire mais pas vraiment intégrés et ceux qui l'étaient complètement comme GPSO, Plaine Commune et Est Ensemble. »

Les EPCI franciliens se trouvent aujourd'hui dans une phase de « prise en mains » de leurs compétences, dont la plupart sont loin d'être pleinement effectives et commencent à peine à se traduire par des actions sur le terrain, ce qui peut ralentir parfois localement la reconnaissance des nouvelles structures intercommunales.

Résultats de l'enquête

EPCI / Disposez-vous d'un projet de territoire ?



Enquête FMGP/APUR/IAU, juillet 2017

Une majorité d'intercommunalités sans projet de territoire aux prises avec des problématiques d'harmonisation de compétences et de gestion RH.

3 EPT sur 11 sont dotés de projets de territoire.



Paroles d'élus

De l'importance du projet dans la construction Intercommunale

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« J'entends souvent dire que les communes n'y arrivent plus. Certaines expriment le souhait de se regrouper pour éviter la baisse continue de leur DGF. D'autres accélèrent les transferts de compétences vers les intercommunalités. Dans un cas comme dans l'autre, **il faut avoir une vision territoriale globale. Si les Intercommunalités grossissent, elles doivent prendre en charge des compétences structurelles lourdes. En parallèle, il est tout à fait envisageable et bénéfique pour l'ensemble des habitants d'imaginer des regroupements de communes autour des pôles de centralité. Les regroupements ne doivent pas être opportunistes, ils doivent être motivés par des projets fédérateurs.** »

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« Le bon périmètre de proximité est le bassin de vie. **Ça passe aussi par un PLUI qui ne soit pas que la juxtaposition des PLU des communes.** Avec une intelligence collective qui part de l'expression de l'orientation de chaque commune et ce, en s'appuyant sur le territoire. **Cela permet d'avoir un document d'orientation stratégique qui est une ressource pour les communes.** »

Christophe Bréat, DGA Aménagement et Développement économique de la CA Cœur d'Essonne Agglomération

« La réunion des deux territoires a eu très vite pour effet de construire un intérêt commun en vue de la démarche projet de territoire que nous présenterons bientôt. Cette démarche met finalement tout le monde d'accord. Nous avons choisi de partir de l'angle des transitions. Comment vit-on sur un territoire homogène et les communautés de vie cohérentes afin de relever les manques et savoir comment les combler ? **Ce projet de territoire nous donnera les caps et les défis à relever pour bien vivre ensemble au sein même du territoire mais aussi une nouvelle manière de travailler et de coopérer dans l'espace francilien avec nos voisins.** Et enfin, comment exister dans un contexte de concurrence entre territoires. »

De la difficulté à construire une culture du projet

Luc Strehalano, Président de la CA Plaine Vallée

« **Le vrai problème c'est, le plus souvent en cas de fusion entre deux strates d'EPCI, un changement de culture entre une communauté de communes qui, dans le droit fil de ses compétences, va plutôt être sur une logique de services et une communauté d'agglomération qui a plutôt vocation à être dans le projet.** A titre d'exemple, pour Plaine Vallée, l'ancienne Communauté de Communes (CCOPF) était surtout fondée pour se substituer aux communes pour les équipements sportifs et un certain nombre d'équipements culturels afin de mutualiser totalement ces services à la population. En revanche l'agglomération (CAVM) avait assis l'essentiel de ses missions sur l'aménagement du territoire, dans le domaine de l'activité économique et dans celui du logement particulièrement, ce qui rend d'autant plus complexe l'harmonisation dans le cadre du projet de territoire. »

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« **Après avoir passé une année à stagner, nous sommes dans une année où l'on essaye d'installer le Territoire et de le construire.** Par exemple, la commission aménagement s'est réunie, on a un cabinet avec nous pour essayer de faire le point. Tout d'abord parce qu'il y a besoin de la connaissance de chacune des villes, puisque ce ne sont pas des intercommunalités de projet mais des intercommunalités imposées. **Là, on passe donc notre temps à essayer de comprendre ce que l'autre veut faire et à essayer de trouver à l'échelle territoriale, ce qui peut être d'intérêt commun pour avancer.** »

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre

« **On a mis en chantier ici un projet de territoire. On a considéré qu'il fallait entre douze et dix-huit mois pour réussir à aboutir à quelque chose qui ne soit pas seulement formel. Un projet de territoire ce n'est pas simplement se dire : « Nous avons Ivry-Confluence, Vitry-Ardoines complètement, Rungis, l'Aéroport d'Orly, Campus Grand Parc ». (...)** Cela ne fait pas Territoire. J'ai bien à prendre en compte tous ces objets et à réfléchir à l'échelle de ce qu'est le Territoire mais aussi de ce que j'ai autour. C'est le seul moyen si l'on veut réussir, j'insiste sur cet aspect, à rééquilibrer ce qu'est aujourd'hui la région parisienne, si l'on veut réussir à rééquilibrer les problématiques de développement économique et de développement des richesses, et surtout les retombées de ces richesses. Je ne parle même pas seulement en termes d'impôts mais en termes de développement économique. »

Résultats de l'enquête

Une compétence prise en mains par les Intercommunalités ...

Les structures intercommunales se sont saisies de la politique de « développement économique ». Toutes exercent une ou plusieurs compétences dans ce domaine et c'est un transfert plutôt bien accepté par les maires, par la plus value qu'apporte l'intercommunalité.

- **87% des EPCI répondants indiquent qu'ils ont engagé le transfert des zones d'activité économique** qui constitue un élément significatif de la prise en main de cette compétence. Avant le 1er janvier 2016, la gestion des ZAE était d'ailleurs déjà la principale compétence transférée aux intercommunalités.
- **26% des EPCI ont défini leur Intérêt communautaire**, comprenant par exemple la promotion de l'identité territoriale, la mise en place d'un service économique.
- **83% des EPCI se sont également dotés d'un office de tourisme intercommunal**, ce qui constitue une très forte progression quand on sait qu'en 2016, seuls 20% des EPCI franciliens étaient concernés. **On a bien là un effet de la Loi NOTRe qui a rendu obligatoire leur création à compter du 1er janvier 2017.**

... mais de fortes réticences des maires au transfert de « la politique locale du commerce »

Si la compétence développement économique relève bien désormais des structures intercommunales, qu'elle est reconnue comme « une compétence majeure », cela ne signifie pas que les communes soient totalement dessaisies de cette question. Pour preuve, **42% des communes ont conservé des compétences en ce domaine ; c'est tout particulièrement vrai au sein de la MGP** où 56% disent avoir conservé des compétences. **La principale compétence conservée par les communes est la politique d'animation du commerce. Les maires la considèrent comme une compétence de proximité relevant pleinement de leurs attributions.** Seulement un quart des EPCI ont défini d'intérêt communautaire la politique locale du commerce.



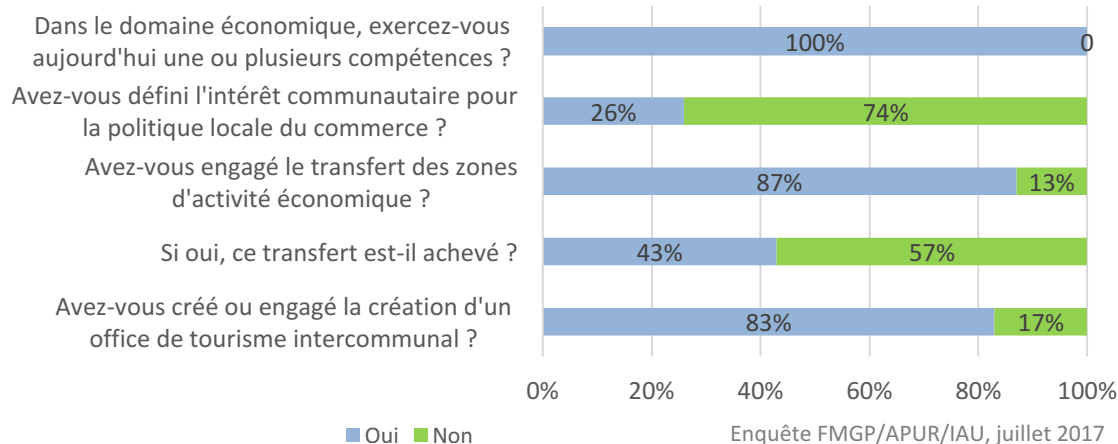
Aubervilliers – place de la Mairie. © Apur – David Boureau

Des départements qui entendent encore jouer un rôle

Les départements, eux-aussi, bien que la loi NOTRe ait drastiquement limité leur possibilité d'intervention dans ce domaine au profit de la région « chef de file », souhaitent conserver un rôle. Leurs présidents estiment que via leur agence de développement - souvent regroupée dans un pôle d'ingénierie - ils peuvent assurer un rôle d'appui technique aux intercommunalités ou financier en conventionnant avec la Région voire en s'adaptant aux limites posées par la loi.

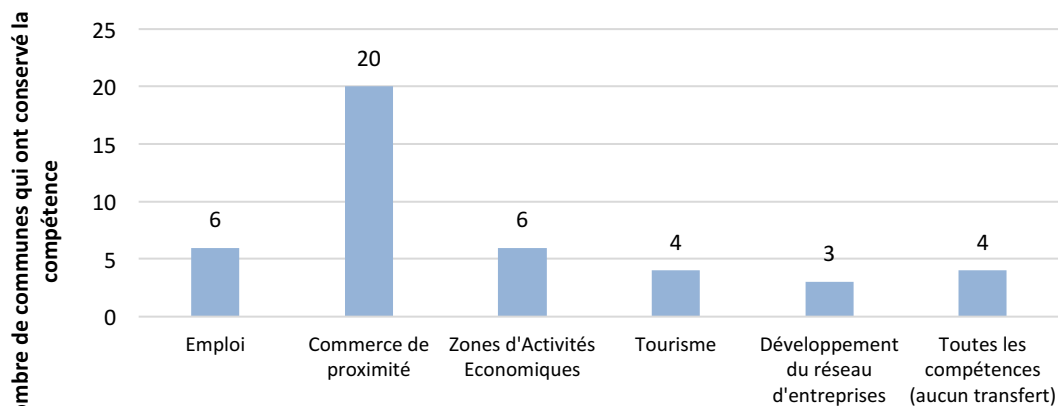
Résultats de l'enquête

EPCI /



Les EPCI se mobilisent sur le développement économique (87% ont engagé le transfert des ZAE ; 83% ont créé un office de tourisme intercommunal) ...

COMMUNES / Quelles sont les compétences que vous avez conservées en matière de développement économique depuis la réforme ?



... mais les communes demeurent très attachées à l'animation des politiques locales du commerce.

Question optionnelle. Nombre de répondants : 43/75

Enquête FMGP/APUR/IAU, juillet 2017

Paroles d'élus

Le développement économique : une compétence clairement portée par les présidents des structures intercommunales

Jean-Raymond Hugonet, Président de la CC du Pays de Limours

« On arrive sur le développement économique à rationaliser le partage de compétences. **Le développement économique, on commence à y voir plus clair et ce n'est pas pour rien puisque c'est la compétence majeure, c'est ce qui fait vivre, donc là on est obligé de faire avancer les choses.** »

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre

« Notre boulot (en matière de développement économique) c'est de créer des synergies nouvelles qui vont au-delà des associations d'acteurs économiques. Mon propos c'est d'essayer de se dire : comment on rentabilise le foncier au service de la production et du développement économique demain ? Aujourd'hui, nous avons des pépites économiques qui se fragilisent du fait qu'elles sont dans un tissu disparate, compliqué. On aura des assises au mois d'octobre qui vont nous aider à y voir clair sur la stratégie et sur les questions auxquelles nous devons répondre. Nous ne serons pas agence de développement, nous ne serons pas Grand Paris Aménagement ou SADEV. **Je pense que nous avons besoin d'être un outil au service des acteurs économiques qui leur disent de manière franche et claire : « qu'est-ce que vous attendez du Territoire ? ». Et ça, on veut le faire de manière très offensive.** »

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Nous développons différents modèles économiques (notamment celui de l'économie sociale et solidaire). Nous constatons aujourd'hui que parmi les entreprises qui arrivent dans ce territoire, il y a de grandes entreprises comme Veolia, mais la majorité des entreprises sont encore des PME et des TPE. **Nous avons environ 1000 entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire qui emploient 10 000 personnes. C'est de cela dont nous parlons lorsque nous affirmons qu'il existe des spécificités territoriales dont il faut tenir compte, pour ne pas être dans une forme d'uniformisation parisienne. Nous pouvons être un contre-exemple de ces métropoles qui prolifèrent sur la base de la ségrégation et de l'exclusion.** Les métropoles attractives, si ce sont des métropoles qui continuent de capter des populations du rural et du périurbain pour accroître la population métropolitaine, c'est une catastrophe ! »

Des départements qui entendent encore jouer un rôle dans le champ du développement économique

François Durovray, Président du Conseil départemental de l'Essonne

« Premièrement, la région est légitime sur le développement économique. Je ne fais **plus de développement économique, en propre.** Deuxièmement, je négocie avec la région une convention (comme les autres présidents de grande couronne) qui permet de répartir les rôles et d'avoir à l'échelle du territoire un acteur qui est Essonne Développement (...) Un acteur qui est là pour animer les territoires à l'échelle des bassins d'emploi et essayer de repérer quelques jeunes pousses. Troisièmement, la loi m'amène à reconfigurer mes outils d'aménagement et de développement. **Mon objectif est que mon outil départemental soit vraiment l'outil des sept petites intercommunalités. En revanche, je dis aussi aux grandes intercommunalités de jouer le jeu. Je fais évoluer les outils vers quelque chose qui me semble davantage correspondre à l'ADN du département, qui est cette logique de péréquation territoriale.** »

Patrick Devedjian, Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

« **Que l'on nous interdise de subventionner directement les entreprises, ce n'est en soi pas une mauvaise chose si l'on fait une différenciation sur les questions de taille.** (...) Nous, nous finançons des entreprises à l'export. Entre nous, ce n'est pas vraiment notre rôle : je pense que l'on n'était pas très pertinent là-dessus même si l'on y faisait très attention. Donc là, je dirais : oui, c'est pertinent, l'interdiction est pertinente, parce que c'est malgré tout une source de réduction non-négligeable de la dépense publique de notre collectivité. A l'inverse, nous avons des centres villes qui se désertifient : le commerce tend à disparaître et nous avons mis au point un système de soutien aux commerces de bouche qui marche très bien et qui est efficient. **Mais on n'a plus le droit de le faire. Alors on donne une subvention plus importante à la Chambre des Artisans et eux ont repris le dispositif. Le résultat c'est que l'on n'a plus le mérite de notre action, nous. Avant on le faisait, et on savait que c'était le conseil départemental.** Cela permet de dire que le département ne sert à rien, puisque ce que l'on fait ne doit pas se voir même si, par ailleurs, on fait des choses. Le système est rigide et aveugle. »

Pierre Bédler, Président du Conseil départemental des Yvelles

« A partir de là, on verra bien avec le contrôle de légalité. Quand je mets 10 millions d'euros dans du développement économique sur Satory pour un ancien cluster des mobilités, j'attends qu'ils me retoquent ma délibération. Comme personne n'a d'argent à mettre, tout le monde ferme les yeux, **donc moi je continue de faire du développement économique.** »

Christian Favier, Président du Conseil départemental du Val de Marne

« La mise en œuvre des lois Maptam et NOTRe a eu des conséquences pour les départements, notamment avec la perte de la clause générale de compétence. **Les conséquences les plus directes ont concerné le développement économique.** Nous avons une agence de développement économique et la loi nous a empêchés, à partir de cette année, de la financer. Nous souhaitons que ce sujet soit abordé avec la Région dans le cadre de la CTAP mais cela n'a pas été réellement le cas. En conséquence, l'agence a dû fermer et le département ne pourra pas reprendre une partie des actions qu'elle réalisait. **Le Département continuera de prêter attention au développement économique, notamment aux fillères, mais il ne bénéficiera plus de l'outil opérationnel et partenarial qu'était l'agence.** Malheureusement, j'ai peur que l'outil régional ne puisse pas être autant dans la proximité et le rééquilibrage des zones d'emploi, d'autant moins que ses orientations ne sont pas les mêmes que celles du département. Il est trop tôt pour évaluer le rôle des EPT car ils sont encore dans une phase de mise en place. Le département noue des coopérations avec eux, parallèlement à celles qu'il poursuit avec les communes. Par ailleurs, le département contribue au développement économique du territoire via son rôle dans l'aménagement du territoire et son haut niveau d'investissement (335 millions d'euros en 2017). »



Dalle de la Défense, Centre commercial les Quatre temps
©Apur - David Boureau

Résultats de l'enquête

Un intérêt communautaire/territorial qui reste bien souvent à définir

Comme la compétence développement économique, la compétence « aménagement » est une des compétences structurantes attribuées aux intercommunalités par le législateur. Rien d'étonnant donc à ce que toutes celles interrogées disent exercer au moins une compétence relevant du bloc « aménagement ». Pour autant, **la politique d'aménagement dans ce qu'elle recouvre précisément à l'échelle intercommunale est loin d'être clairement définie**. Ceci n'est d'ailleurs pas sans poser problème pour les maires interrogés qui craignent de perdre toute capacité d'action. Le flou sur les contours de la politique d'aménagement est particulièrement marqué pour les EPT encore dans l'incertitude sur ce qui relève du niveau métropolitain et du niveau territorial en matière d'aménagement.

Seuls 35 % des EPCI (et 2 EPT sur 8) ont défini leur intérêt communautaire en matière d'aménagement. Or, le degré d'intégration de la compétence « aménagement » sera bien évidemment lié aux limites déterminées par l'intérêt communautaire. Rares sont également les EPCI disposant d'un document stratégique en matière d'aménagement puisque un peu moins de 40% des répondants ont initié la procédure d'élaboration de leur SCOT.

Le difficile transfert des PLU

Sur le plan des transferts de la compétence PLU des communes vers les EPCI, on peut parler d'une démarche très progressive et pour l'instant limitée. Bien qu'il s'agisse d'une compétence obligatoire des intercommunalités - quel que soit leur statut juridique - **seuls 22% des EPCI exercent cette compétence**. Il s'agit de la communauté urbaine de Grand Paris Seine & Oise dont le statut très intégrateur ne permet pas de s'y soustraire, de deux EPCI situés dans des espaces ruraux, aux portes de l'Ile-de-France (communautés de communes du Bassée-Mantois et celle des Portes de l'Ile-de-France) et de deux communautés d'agglomération (Pays de Fontainebleau, Saint-Quentin-en-Yvelines). **Toutes les autres intercommunalités qui ont répondu au questionnaire ont, pour l'instant, fait l'objet d'une majorité de blocage des élus communautaires** quant au transfert de cette compétence.

Les projets de PLUI sont encore moins avancés au sein du périmètre de la MGP où il n'y a que trois EPT à avoir engagé leur élaboration (Plaine Commune, Est Ensemble et Grand Paris Grand Est). Dans les autres EPT, cette compétence se résume au mieux à un rattachement de PLU communaux, au pire à un rôle de simple chambre d'enregistrement par le conseil territorial qui, pour reprendre l'expression d'un élu, « ferme les yeux sur les PLU ». En revanche, nombre d'intercommunalités se sont dotées d'un service d'instruction des permis de construire (près de 70% des EPCI répondants).

Des maires très attachés au contrôle de la destination des sols de leur commune

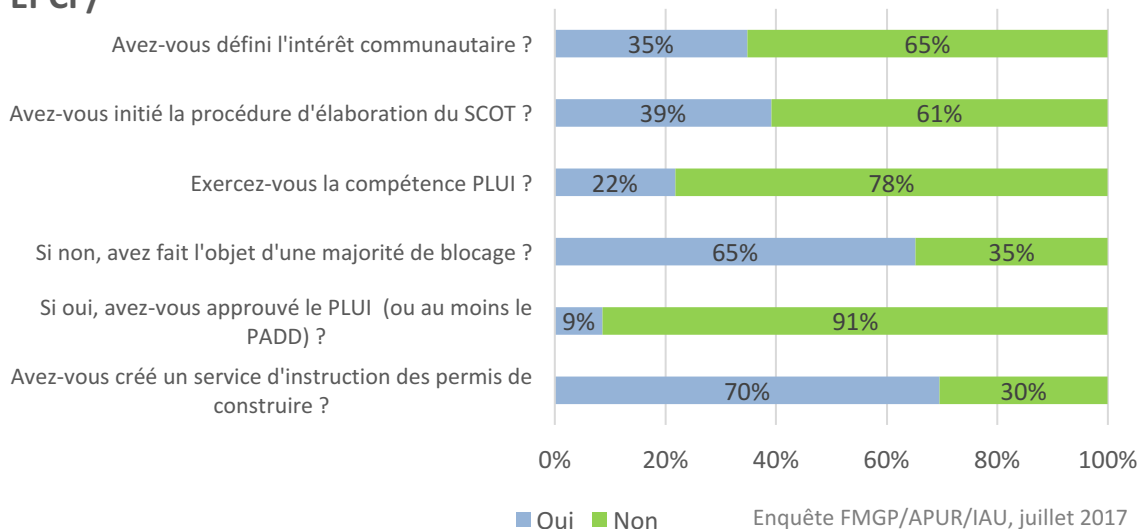
- **Les trois-quarts des communes interrogées déclarent assurer aujourd'hui encore la gestion de leur PLU** qu'il s'agisse de la conception de celui-ci, son élaboration ou encore de la mise en place d'une enquête publique.

- **Les trois-quarts des communes déclarent continuer à instruire des permis de construire**. Leur nombre est plus important encore au sein de la MGP : 94% déclarent continuer à instruire les permis de construire contre 57% en dehors de l'agglomération.

La « gestion de la destination du sol » demeure une compétence sur laquelle les communes ont encore largement prise. Au cours des entretiens, **les maires se sont déclarés majoritairement favorables au maintien de cette compétence à l'échelle des communes** parce qu'ils la conçoivent comme un outil central de la gestion de leur territoire communal.

Résultats de l'enquête

EPCI /



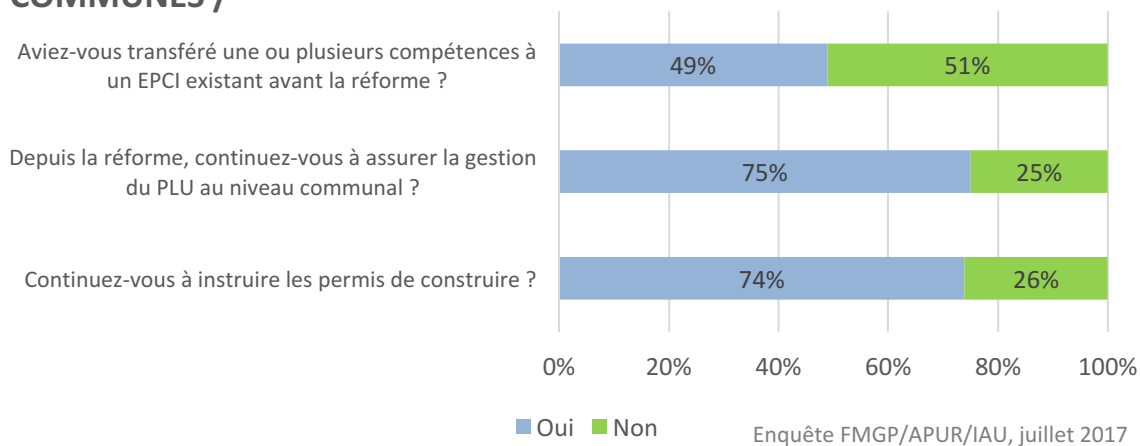
Des EPCI dont la compétence aménagement n'est que très partiellement activée :

- près de 40% disposent d'un SCOT et 22% exercent la compétence PLUI ;
- seuls 35% ont défini leur intérêt communautaire.

2 EPT sur 8 ont défini leur intérêt communautaire.

3 EPT sur 8 ont engagé l'élaboration de leur PLUI.

COMMUNES /



Des communes qui maîtrisent encore majoritairement la destination des sols :

- 75% assurent la gestion du PLU ;
- 74% instruisent les demandes de permis de construire.

Paroles d'élus

Le rôle clé du maire dans la délivrance des permis de construire

Xavier Lemoine, Maire de Montfermeil

« Je vérifie tous les permis de construire au-delà de 10 logements par opération. Et je les reprends autant de fois qu'il le faut avec l'architecte. Ça agace peut-être au début mais quand on a un prix de l'urbanisme ça agace beaucoup moins et on est fier. Il faut comprendre que l'urbanisme est la clé de la physionomie, de l'ambiance et du dynamisme de la ville. Cela conditionne l'avenir de la ville. »

PLUI : des élus partagés

Jean-Raymond Hugonet, Président de la CC du Pays de Limours

« Je suis farouchement opposé au PLU Intercommunal. [...] Aucun EPCI n'a transféré la compétence en Essonne, sauf l'EPT 12 parce que là ils y sont obligés. Mais le reste, il n'y en a pas eu un. Pourquoi ? Parce que personne n'est prêt à aliéner la prérogative principale qu'est le droit du sol. »

Sébastien Meurant, Vice-président de la CA Val Parisis

« Le PLUI est une aberration ! Ce n'est pas à une administration extérieure de s'occuper de l'aménagement de Saint Leu la Forêt. Ceux qui connaissent la réalité des territoires, ce sont les élus concernés. En cas de despotisme administratif, il y aura inévitablement une résistance, voire une forte opposition de la plupart des élus et plus généralement de l'ensemble de nos concitoyens. »

Patrick Renaud, Président de la CA du Roissy Pays-de-France

« On est en SCOT parce que les communes ont refusé. De note côté nous avons estimé que le SCOT était largement suffisant, et que le PLUI allait dans des détails qui ne sont pas nécessaires quand on a un territoire aussi vaste. Notre territoire fait 3 fois et demi la ville de Paris, c'est énorme ! Le SCOT donne des grandes orientations et les communes s'occupent des détails avec les PLU. Le SCOT serait entre le PLU et le SDRIF. »

Brigitte Morvant, Maire de Mareil-Marly

« Je pense qu'il est logique que ces compétences relèvent de l'échelon intercommunal parce que leur mise en place nécessite une vision globale du territoire. A titre d'exemple, une zone de croissance impacte bien les communes voisines en matière de transport, de circulation, etc. »

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« Certaines intercommunalités font le choix de passer au PLUI. La nôtre s'y oppose majoritairement. Personnellement, je suis favorable à la mise en place du PLUI, dès lors que les maires gardent la maîtrise du droit des sols. Mettre en œuvre un PLUI est fédérateur pour une Intercommunalité. Cela permet de développer de façon cohérente les potentialités d'aménagements urbains et commerciaux et de mutualiser les coûts d'élaboration du document fortement consommateur de ressources humaines et financières. »

Philippe Tautou, Président de la CU Grand Paris Seine & Oise

« Dès mon élection à la présidence de GPS&O, j'ai pris l'engagement d'élaborer un Plan local d'urbanisme Intercommunal (PLUI). Le processus a été lancé en 2016 et notre PLUI sera approuvé en 2019, avant la fin de ce mandat. Il n'y a pas de temps à perdre car c'est le socle indispensable pour déterminer notre projet de territoire. Cette démarche est basée sur la concertation avec les élus, communautaires comme communaux, et avec tous ceux qui vivent le territoire : habitants, acteurs économiques ou associatifs. Elle va permettre de dégager une vision d'avenir pour savoir ce qu'il faut développer, moderniser ou, a contrario, ce qu'il faut préserver pour apporter un nouveau dynamisme et renforcer notre attractivité. »

Les communes des EPT dans l'incertitude sur leur rôle

Jean-Pierre Spilbauer, Maire de Bry-sur-Marne

« Nous n'avons aucun problème pour délivrer un permis de construire pour un pavillon, mais nous ne savons pas à partir de quelle surface cela devient de l'aménagement. Nous sommes dans l'expectative vis-à-vis de cela. (...) Nous constatons que les communes ont définitivement perdu la compétence aménagement. Cela implique une autre interrogation : la compétence aménagement restera-t-elle une compétence territoriale ou deviendra-t-elle une compétence métropolitaine ? Nous nous interrogeons puisque l'intérêt métropolitain est encore en cours de définition et que la Métropole s'est dotée d'une Société Publique Locale (SPL). »

L'aménagement : une compétence intercommunale encore en construction

Jean-Didier Berger, Président de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris

« Il faut avoir une lisibilité sur la répartition des compétences et des recettes pour que chaque collectivité subsistante ait des compétences claires et des recettes suffisamment dynamiques pour y faire face. [...] Il faut qu'il existe des ensembles cohérents. Si on décide de rendre le PLU aux communes, il faut leur rendre un bloc complet : PLU, PLH, OPH, DIA... Ce bloc ne peut pas être partagé. [...] Il est aberrant qu'une intercommunalité s'engage à construire 1000 logements par an et que les communes ne libèrent aucune zone constructible dans leur PLU. »

Le rôle des départements

Christian Favier, Président du Conseil départemental du Val de Marne

« Le Département continue à jouer un rôle majeur dans l'aménagement des territoires, via notamment l'EPA ORSA qui fait coopérer le département, l'Etat, la région et 12 communes. En effet, contrairement à Plaine de France, l'EPA ORSA ne s'est pas fondu dans GPA mais a conservé une autonomie dans le cadre d'une fédération avec GPA accompagnée d'une mutualisation des moyens. Je siège également au CA de GPA en tant que président de l'EPA ORSA. Par ailleurs, le département dispose d'un syndicat d'action foncière (SAF'94) en plus de sa participation à l'EPFIF, d'une SEM d'aménagement (SADEV 94), de deux ZAC départementales et il participe largement à l'aménagement du territoire val-de-marnais via ses autres compétences et sa participation à des projets d'aménagement portés par lui-même et par d'autres institutions (Campus Grand Parc, T9, Altival, Téléval, etc.). »



Paray Vieille Poste le quartier du Contin, l'aéroport d'Orly en arrière-plan
©ph.guignard@air-images.net

Résultats de l'enquête

Une prise de compétence inégale selon l'appartenance ou non à l'unité urbaine

Les compétences « habitat » et « politique de la ville » sont des sujets capitaux et très sensibles pour les élus dont le transfert effectif à l'intercommunalité peut constituer un témoin de l'intégration de celle-ci.

Ces compétences, pour partie obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, sont massivement prises en charge puisque près des trois quarts des EPCI exercent au moins une compétence dans ces domaines. Beaucoup de communes ont transféré l'intégralité de ces compétences, notamment pour ce qui relève de la politique de la ville, y compris parmi celles qui n'avaient opéré aucun transfert avant 2016. Au sein des EPT, la prise de compétence apparaît massive, puisqu'ils exercent tous au moins une compétence dans ces domaines (PLH, rattachement des OPH...), et une majorité des EPT/EPCI disposent d'un service dédié à la politique de la ville.

Les EPCI situés dans l'unité urbaine sont nettement plus nombreux à exercer cette compétence que les EPCI se trouvant de l'espace périurbain et rural. Ceci tient au fait que les compétences – habitat et politique de la ville – sont optionnelles pour les communautés de communes qui est la catégorie d'intercommunalité largement majoritaire hors de l'unité urbaine.

Une prise de compétence formellement effectuée qui masque une mise en œuvre très hétérogène

La prise en charge formelle de ces compétences occulte néanmoins une réalité plus contrastée. Les EPCI exercent largement ces compétences, mais les communes n'ont pas pour autant complètement « lâché la main », particulièrement dans le domaine de l'habitat (57% continuent à jouer un rôle dans ce domaine). De même, une observation détaillée fait ressortir une prise en charge parfois encore inaboutie, puisque les EPCI/EPT se déclarent compétents sur ces enjeux, mais l'organisation n'est pas nécessairement achevée (PLH rarement approuvé, procédures de rattachement d'OPH inabouties...). **Dans ces champs de compétence, les transferts sont donc encore en cours et leur niveau de mise en œuvre varie fortement selon l'existence ou**

non de pratiques intercommunales avant le découpage opéré par la réforme territoriale.

De manière significative, les deux EPT de l'échantillon dont le périmètre n'a pas été modifié sont nettement plus avancés que les autres dans la prise en charge de ces compétences. **Cette mise en œuvre progressive s'accompagne de modes de fonctionnement très disparates au sein des EPT.** Si certains sont effectivement très intégrés pour d'autres la mise en commun n'est que formelle, l'exercice effectif restant au niveau communal (notamment concernant les OPH), du fait de l'hétérogénéité des enjeux des communes ou de divergences politiques dans le traitement de ces questions.

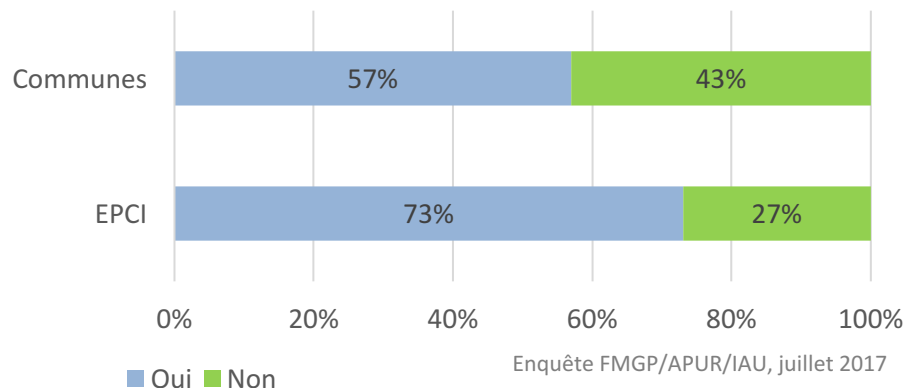
Les difficultés de l'intégration intercommunale dans ces domaines sont également liées aux incertitudes quant à la répartition des compétences entre les différents échelons. La loi ne définit pas précisément les limites des compétences « habitat » et « politique de la ville », ni les parts de financement de chaque niveau, rendant la mise en œuvre délicate et potentiellement instable.



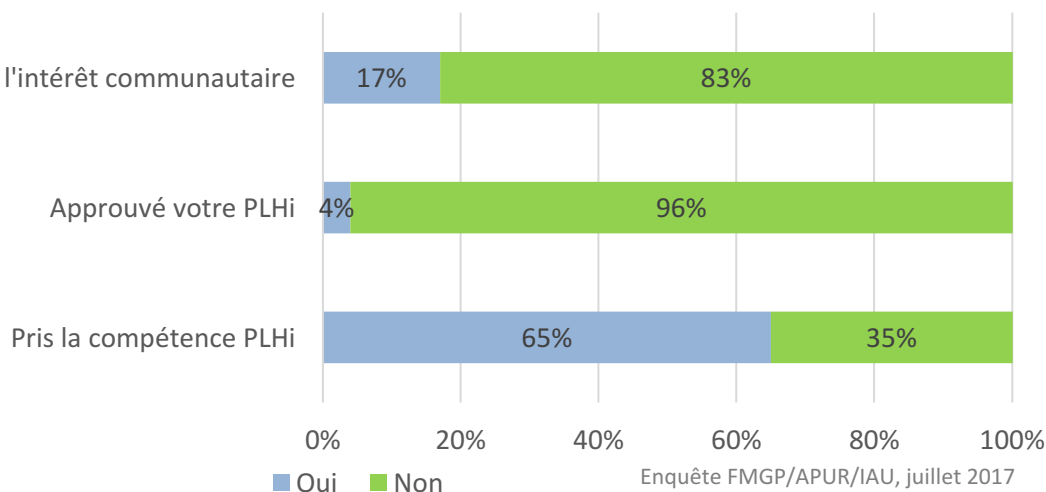
Nanterre-Colombe secteur ANRU Petit Nanterre
© ph.guignard@air-images.net

Résultats de l'enquête

Exercez-vous une ou plusieurs compétences dans le domaine de l'habitat depuis 2016 ?



EPCI / Dans le domaine de l'habitat, avez-vous...



Des transferts effectifs ou en cours, malgré des incertitudes sur la répartition des compétences :

- 73% des EPCI exercent au moins une compétence dans le domaine de l'habitat ;
- Des transferts opérés par toutes les communes qui n'en avaient pas effectués avant 2016.

- 6 EPT sur 8 exercent au moins une compétence dans l'habitat.

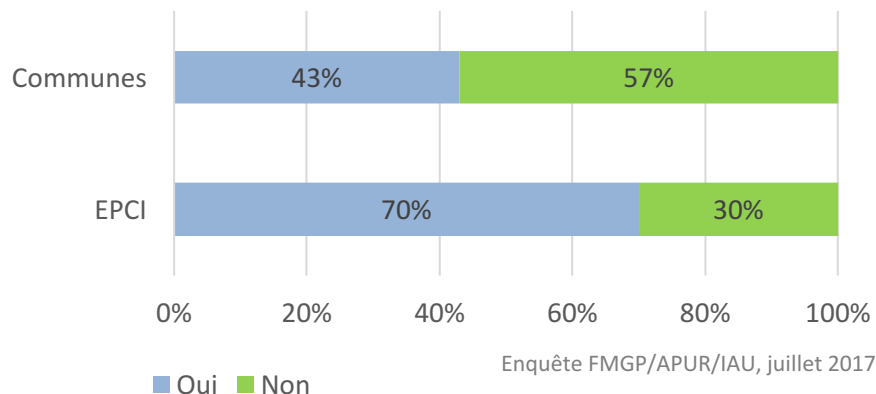
Une prise de compétences en cours, mais plus avancée au sein de l'unité urbaine.

Une prise de compétence formelle massive des EPT mais inaboutie selon leur antériorité.

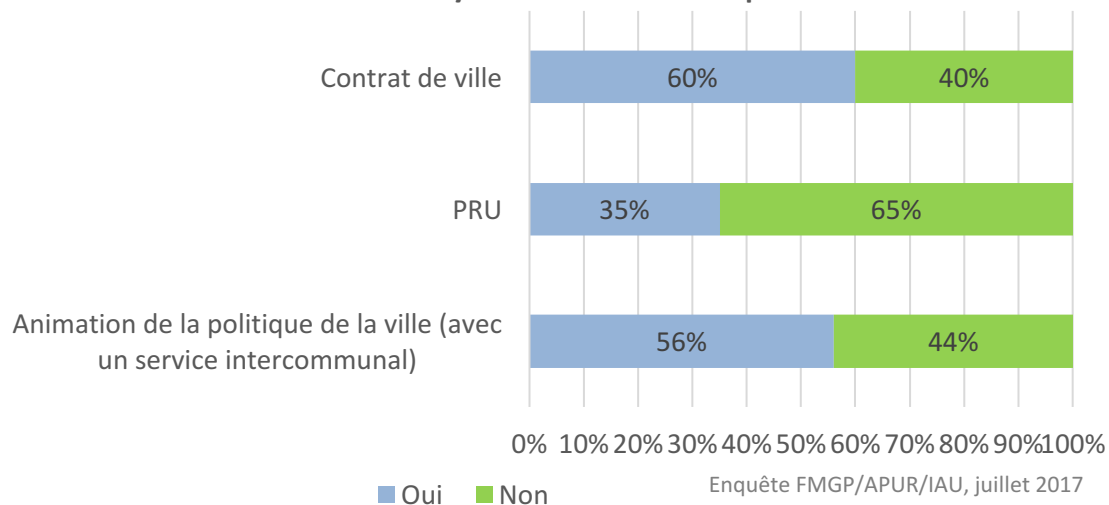
Un rattachement des OPH aux EPCI/EPT en cours.

Résultats de l'enquête

Exercez-vous une ou plusieurs compétences dans le domaine de la politique de la ville depuis 2016 ?



EPCI / Exercez-vous la compétence...



Une majorité de transferts de l'intégralité des compétences.

Des incertitudes sur la répartition des compétences : des réponses divergentes sur les transferts au sein d'un même EPCI/EPT.

7 EPT sur 8 répondants exercent au moins une compétence en matière de politique de la ville.

Une prise en charge des compétences en cours, plus lente pour le PRU.

EPT : une prise de compétence formelle massive qui occulte des fonctionnements internes plus ou moins intégrés.

Paroles d'élus

Une compétence « Habitat » transférée mais des difficultés à faire appliquer les quotas de logements sociaux

Brigitte Morvant, Maire de Mareil-Marly

« Le Plan Local de l'Habitat Intercommunal (PLHI) n'est pas vécu comme trop contraignant parce que les objectifs de production de logements correspondent plus ou moins à la somme des quotas de logements sociaux à réaliser par chaque ville. »

Henri Meller, Vice-Président de la CA Melun Val de Seine

« [Il y a une] très grande difficulté à faire appliquer la loi SRU dans certaines communes de la Communauté d'Agglomération qui sont en dessous du seuil et qui préfèrent payer une amende plutôt que de construire les dix logements sociaux dont ils auraient besoin. Donc on a résolu le problème, quand même, avec le PLH. On a un bon PLHI pour 2016-2021. On s'est quand même mis d'accord sur l'intérêt communautaire sur le périmètre de tout ça. Au départ, ce n'était pas gagné. Bien sûr, la fameuse mise en place de la conférence intercommunale change quand même beaucoup le rôle des élus dans cette manière de voir l'attribution des logements locatifs sociaux. »

Luc Strehalano, Président de la CA Plaine Vallée

« Un de nos principaux soucis actuellement c'est le PLH et la problématique du logement. On est en cours d'élaboration d'un nouveau PLHI sur un territoire qui supporte des contraintes exceptionnelles, principalement liées au plan d'exposition au bruit de Roissy-Charles De Gaulle. C'est un vrai frein pour des communes qui, comme Montmorency ou Deuil-La-Barre, sont autour de 20% pour arriver aux 25% de logements sociaux fixés par la loi SRU car là où elles pourraient construire, elles ne le peuvent pas. De fait, certaines communes se retrouvent contraintes par l'urbanisation pavillonnaire en tâche d'huile, par l'absence de disponibilité foncière et par ces freins environnementaux liés au Plan d'Exposition au Bruit. »

Un manque de clarté dans la répartition des compétences

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« Cela se passe mal, car le territoire devrait se substituer au financement de la commune [concernant la politique de la ville]. Dans la politique de l'ANRU, ce qui relève de la politique de la ville et ce qui n'en relève pas n'est pas clair. La

transformation des quartiers populaires inscrite dans le programme national de renouvellement urbain fait-elle partie de la politique de la ville, ou non ? La loi n'est pas claire, elle ne fixe pas ce que l'on met dans la politique de la ville. Autre exemple, la question du financement de la part qui revient aux collectivités territoriales : cette part incombe-t-elle à la commune ? Au Territoire ? A la Métropole ? Il faut que les choses soient claires. »

Une prise de compétence formellement effectuée qui masque des modes de fonctionnement plus ou moins intégrés

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Lorsque nous avons fait le PLH intercommunal, nous avions deux villes qui ne voulaient plus de logements sociaux, alors que nous avions un objectif de 40% de logements sociaux dans le PLHI. J'ai rencontré les élus et ils ont accepté que cet objectif de 40% se maintienne, si cela ne les concernait pas et que les autres compensaient leur refus. Mais lorsque nous avons fait un bilan, nous nous sommes aperçus qu'ils en avaient fait. Ils sont pris dans une logique vertueuse. Cette dynamique est permise par l'Intercommunalité. »

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« Plutôt que d'inciter les petits bailleurs à se rapprocher, on invente cette histoire de rattachement des OPH au Territoire. Nous avons donc transféré [l'OPH], mais nous nous sommes mis d'accord sur une gestion où chacun gère pour lui-même. Cela alourdit le système. Il faut faire attention à ne pas transférer quelque chose simplement pour le transférer. »

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« Quand on essaie de nous faire construire une politique de l'habitat à l'échelle territoriale, c'est assez compliqué. Pour plusieurs raisons : la première, d'abord, je ne suis pas d'accord d'un point de vue idéologique, je ne suis pas pour la dilution des pauvres mais plutôt pour qu'on mette des moyens là où il y a des pauvres. Deuxièmement, les gens n'ont pas forcément envie de partir de Gennevilliers pour aller à Asnières. Troisièmement, et c'est là où l'on s'aperçoit que les politiques locales ne sont pas les mêmes. Lorsque l'on fait une politique du quotient familial, et une politique culturelle dans les écoles à Gennevilliers, si l'on met ces personnes en difficulté à Asnières, ils n'auront pas tout ça et ils ne l'auront pas gratuitement en plus. Donc statistiquement ils pèseront moins sur « les poches de ghettoisation » comme ils disent à l'ANRU. Ceci dit, ils existeront toujours et leurs difficultés ne seront pas traitées. »

Cadre de la réforme

Des transferts de compétences ayant entraîné une modification des statuts de certains syndicats de services urbains

Si les périmètres d'intervention des grands syndicats urbains ont peu évolué avec les réformes territoriales – sauf exception, **le transfert obligatoire de certaines compétences des communes aux EPCI / EPT a contraint certains services publics à faire évoluer leurs statuts.**

Ces modifications de statut nécessitent pour les collectivités adhérentes de se prononcer sur leur adhésion au nouveau syndicat. D'où l'inquiétude, pour certains syndicats, d'une diminution de leurs adhérents qui pourraient être tentés par un nouveau syndicat urbain. Cette crainte ne semble pourtant pas se vérifier puisque les périmètres de ces syndicats ne changent pas.

Des périmètres d'intervention des syndicats qui ne couvrent pas la totalité des territoires de leurs adhérents

Les transferts de compétences des communes aux EPCI/EPT conduisent à des découpages pour le moins ambigus. Ainsi, si un EPCI (ou EPT) adhère à un syndicat, cette adhésion ne vaut que pour les communes qui le souhaitent et non pour la totalité de ses communes membres. De telles situations peuvent apparaître contraires à la simplification et au renforcement de la solidarité intercommunale au cœur même des lois Maptam et NOTRe.

Des champs d'intervention fragmentés entre les différents niveaux

La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés, l'eau et l'assainissement ont vocation à être exercés à titre obligatoire par les communautés de communes et communautés d'agglomération, à compter du 1^{er} janvier 2020.

De même, les EPT sont chargés de la **gestion des déchets ménagers et assimilés sur l'ensemble de leur territoire** (collecte et traitement des déchets des ménages et des activités économiques). Ils sont également chargés de la compétence technique **assainissement et eau.**

De son côté, depuis le 1^{er} janvier 2016, la MGP a la charge d'établir un schéma directeur des **réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid.** Elle a également la charge d'élaborer, avant le 31 décembre 2017, un **plan climat-air-énergie** qui dès son approbation déclenchera les compétences opérationnelles en matière de lutte contre la pollution de l'air, de lutte contre les nuisances sonores, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Dans le cadre du renforcement du rôle des régions, la Loi NOTRe a confié aux régions l'élaboration d'un **plan régional de prévention et de gestion des déchets** (article L541-13 et suivants du code de l'environnement).



Centrale électrique des Ardoines – Vitry-sur-Seine © Laure de Biasi – IAU îdf.

Résultats de l'enquête

Des transferts anciens et largement avancés, malgré des différences selon les services urbains

Si les compétences de collecte et de traitement des déchets sont obligatoirement assumées par les EPT et EPCI depuis 2017, ce n'est pas le cas des compétences eau et assainissement, encore optionnelles jusqu'en 2018 pour les EPT et 2020 pour les EPCI. **Ces différences temporelles dans le transfert de certaines compétences expliquent qu'au sein de la MGP, la prise en charge de la compétence déchets soit plus aboutie.**

Ces transferts prévus par la réforme visent à rationaliser les services urbains, dont l'éclatement entre communes, syndicats et EPCI, a été à plusieurs reprises pointé par la Cour Régionale des comptes. L'unité urbaine parisienne faisait néanmoins relativement exception de par la taille de ses grands syndicats urbains, auxquels la majorité des communes avait déjà transféré la gestion de ces compétences. De ce fait, l'Île-de-France était déjà beaucoup plus avancée dans la rationalisation.



Toutefois, la réforme a eu un impact important sur ces compétences puisque moins de 20% de communes ont gardé l'intégralité de la gestion des services urbains. Les EPT ont presque intégralement pris en charges ces compétences, comme une majorité d'EPCI. De même, parmi les communes n'ayant transféré aucune compétence « déchets » avant 2016, toutes en ont transféré au moins une depuis. La réforme a également élargi ses compétences, incluant par exemple la gestion des eaux pluviales dans l'assainissement.

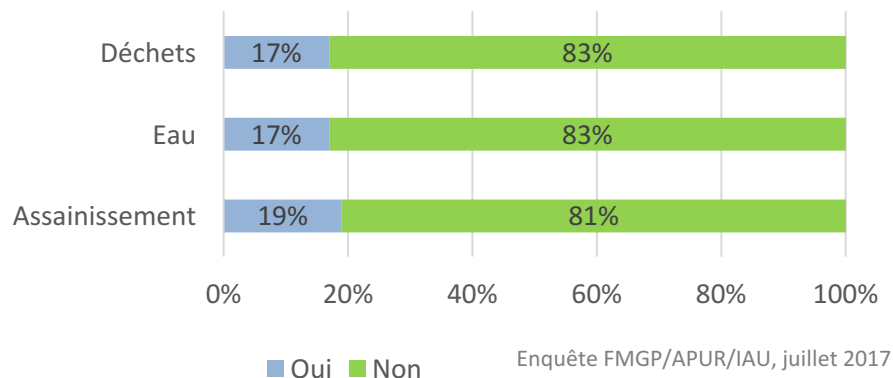
Des difficultés liées à la multiplicité des modes de gestion

Cet état d'avancement dans le transfert de compétence est à mettre en lien avec l'ancrénement des grands syndicats urbains, et avec l'aspect très technique de la gestion de ces services. Cela est corroboré par les entretiens avec les élus, qui dans leur majorité soulignent un transfert sans opposition majeure, bien que complexe dans la pratique. En effet, **les EPCI/EPT sont parfois en difficulté puisqu'ils héritent de la diversité des modes de gestion des communes qui les composent (du fait de l'entrée en intercommunalité des anciennes communes isolées et des fusions d'EPCI), et manquent parfois de moyens et de personnel spécialisé.** Par exemple, si la plupart des collectivités font appel à un syndicat pour le traitement des déchets, les modes de gestion de l'eau et de l'assainissement sont très éclatés. Malgré cela, les processus des transferts RH sont souvent plus avancés pour les services urbains que ceux des autres compétences, tout particulièrement concernant les déchets. Le transfert est plus lent au sein des anciennes communes isolées, car près du tiers d'entre elles conserve des attributions spécifiques dans ces domaines (dépôts sauvages, encombrants, bouches incendies...), même pour les compétences obligatoirement transférées.

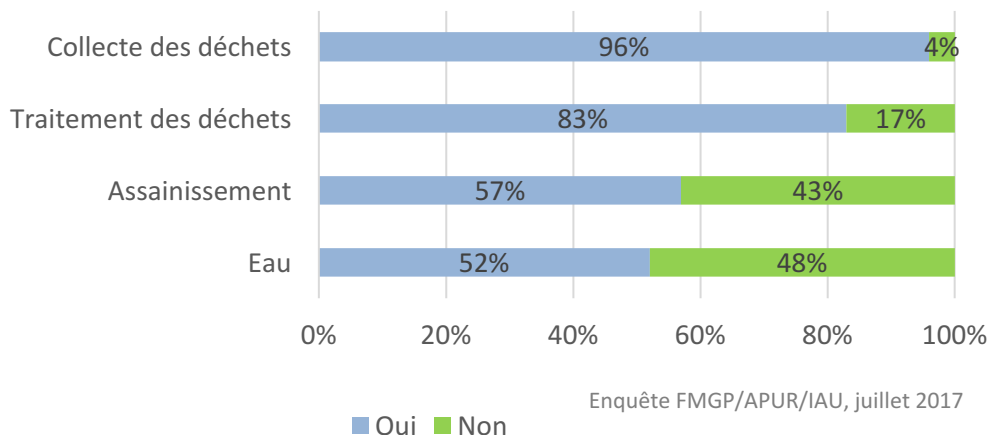
Noisy-le-Grand : L'usine de traitement des eaux Marne Aval SIAAP et la Marne.
Neuilly-Sur-Marne à gauche de la Marne © ph.guignard@air-images.net

Résultats de l'enquête

COMMUNES / Depuis la réforme, avez-vous conservé des compétences dans ce domaine ?



EPCI / Exercez-vous aujourd'hui la compétence...



Des compétences majoritairement transférées aux EPCI, EPT et syndicats, avec des transferts déjà largement entamés avant la réforme territoriale du fait de l'existence des grands syndicats urbains d'Île-de-France.

Une coexistence de plusieurs modes de gestion au sein des EPCI/EPT liée à la diversité des modes de gestion antérieurs des communes.

EPCI : des compétences déchets majoritairement transférées, mais une prise en charge plus limitée des compétences eau et assainissement, optionnelles jusqu'en 2020.

Des compétences obligatoires massivement transférées aux EPT : 100% des EPT répondant exercent les compétences eau, assainissement et collecte des déchets.

Paroles d'élus

Des transferts rencontrant peu d'oppositions

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« Les compétences qui nécessitent de l'expertise et une force d'intervention doivent être mutualisées à l'échelle intercommunale, ce qui garantit la maîtrise des coûts, la continuité du service et l'intérêt professionnel des agents. Les élus y sont majoritairement favorables (assainissement, voiries structurantes...). Les compétences dites de proximité doivent être maintenues à l'échelle communale. Ces dernières pouvant se regrouper autour de projets territoriaux fédérateurs. Cette démarche permet d'assurer un service équitable sur le territoire et financièrement maîtrisé. »

Jacques Verbrugge, DGS de l'EPT Paris Terres d'Envol

« Pour un certain nombre de communes, concernant des sujets précis (gestion de l'assainissement...), il devrait se produire une amélioration avec l'intercommunalité, même si cela n'aura pas forcément d'implications financières. Certaines communes travaillent aujourd'hui avec moins d'un ingénieur, moins d'un attaché, sans qu'il n'y ait eu de temps pour se préoccuper de ces sujets. »

Des difficultés liées à la multiplicité des modes de gestion et au manque de personnel qualifié

Sébastien Meurant, Vice-président de la CA Val Parisis

« Prenons l'exemple de l'assainissement, tellement significatif : avant, comment fait-on ? La ville disposait d'un ingénieur spécialisé dans l'assainissement, et quand vous vendiez votre maison, tout passait par la ville. C'était simple et efficace. Aujourd'hui si vous êtes vendeur, les nouvelles lois vous obligent à vous soumettre à un certain nombre de diagnostics mis en œuvre par l'agglomération, nouvellement en charge du dossier assainissement. Or, cette dernière ne dispose pas du personnel compétent, éprouve toutes les difficultés à recruter et surtout ne connaît pas du tout le réseau d'assainissement. Résultat, elle fait sous-traiter à un cabinet extérieur, ce qui revient à un coût exorbitant. Pour résumer, si vous êtes Saint-Loupien et que vous vendez votre bien, vous devez aujourd'hui vous rendre en mairie, la mairie transmet votre dossier à l'agglomération, l'agglomération transmet au cabinet et par conséquent cela prend un certain temps. Il y a mieux en termes d'efficacité ! »

Henri Meiller, Vice-président de la CA Melun Val de Seine

« Il restera une dernière compétence qu'on n'intégrera qu'en 2020 : l'eau, la production et la distribution. Comme on avait déjà l'autre partie de la compétence en 2002, d'un ancien syndicat qui s'appelait le Syndicat Intercommunal de Gestion et d'Urbanisme et d'Assainissement de la région Melunaise, on avait déjà toute la partie assainissement. Maintenant il faut qu'on récupère la partie production et distribution de l'eau qui est un énorme morceau, parce que là, toutes les communes n'ont pas les mêmes régimes. Il se trouve qu'il y a plusieurs DSP sur le territoire communautaire. Il y a Véolia qui est majoritaire, mais il y a aussi Suez qui a un petit bout. Il va falloir harmoniser tout cela et ça va prendre du temps. »

Michel Teulet, Président de l'EPT Grand Paris Grand Est

« Au sein du territoire, le taux de la taxe d'ordure ménagère va du simple au double selon les communes. On peut estimer que le bon niveau sera au niveau médian. Celles qui sont hautes c'est bien pour elles parce que les contribuables payeront moins d'impôts, mais pour celles qui sont basses et qui vont devoir augmenter, cela va être plus compliqué. Certaines communes font un service plus simple et d'autres font un ramassage un peu plus « luxueux » car leur population peut payer un service de meilleure qualité. C'est compliqué aussi parce qu'on va devoir faire payer à tous le même tarif. Après nous allons harmoniser tout cela, mais cela ne se fera pas du jour au lendemain. Nous avons 10 ans pour « converger ». Si on le fait sur cette période longue l'augmentation annuelle sera relativement faible, mais la décision n'est toujours pas prise et si nous décidons l'avant dernière année, cela risque d'être extrêmement délicat pour ceux qui vont devoir augmenter. »

Résultats de l'enquête

Des transferts très inégaux selon les compétences

Avec la réforme, les nouvelles intercommunalités ont le choix d'exercer les compétences optionnelles précédemment transférées aux EPCI préexistants pour leur territoire ou de les renvoyer aux communes. En revanche, concernant les EPT, les compétences optionnelles doivent être généralisées à l'ensemble du nouveau périmètre.

Dans le champ de l'environnement, une majorité de communes (54%) a aujourd'hui transféré des compétences aux EPCI. Ces derniers ont donc bien investi ce domaine d'action. Pour preuve, 65% des EPCI interrogés ont initié un PCAET (et 20% parmi eux l'ont déjà adopté). De même, plus de 20% des EPCI exercent la compétence GEMAPI alors même qu'elle n'est une compétence obligatoire pour les CC comme pour les CA qu'à partir du 1er janvier 2018. Quant aux EPT ayant répondu aux questionnaires, ils ont presque tous pris en charge cette compétence environnement (7 EPT sur 8) et amorcé la rédaction des PCAET qui est obligatoire pour eux. (6 EPT sur 8).

Dans les autres champs d'action publique que ce soient les équipements culturels, éducatifs et sportifs, l'action sociale ou la voirie, les communes conservent très majoritairement des compétences. 78% conservent des compétences en matière d'action sociale et 67% en matière de voirie.

Des compétences éclatées voire des risques de démutualisation

Ces résultats laissent à penser que l'on assisterait, dans certains cas, à des démutualisations, opérées dans le cadre des regroupements et fusions en cours.

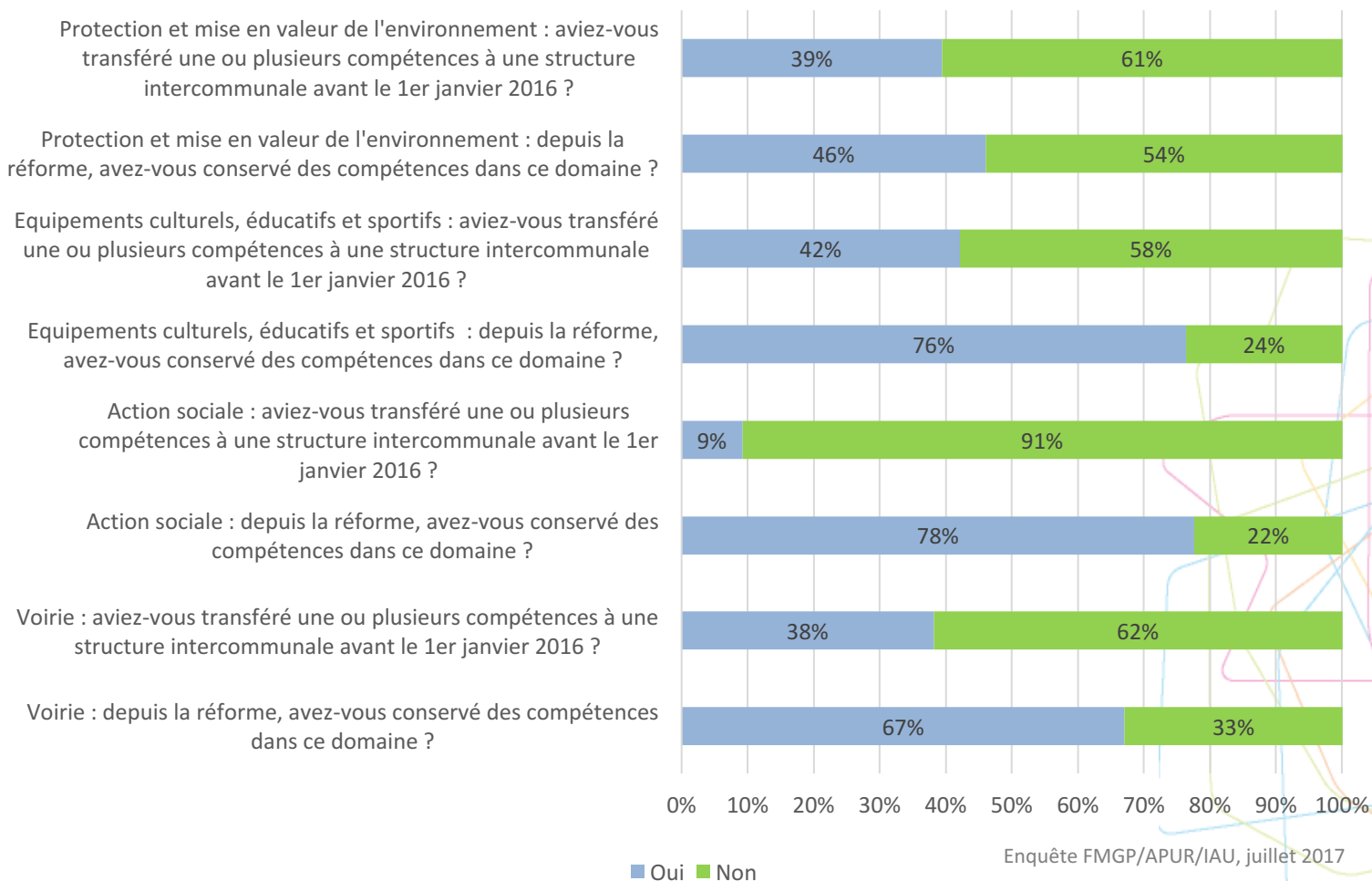
Ils montrent, en tout cas, que les compétences sont rarement transférées dans leur intégralité aux intercommunalités, menant à un exercice éclaté entre plusieurs niveaux territoriaux. On note d'ailleurs que les intérêts communautaires n'ont pas encore été définis par une majorité d'intercommunalités.

Il existe néanmoins des différences sensibles selon l'histoire des intercommunalités. Les EPT dont le périmètre n'a pas été modifié ont davantage pris en charge ces compétences optionnelles que ceux nouvellement créés.



Stade Yves-du-Manoir point de vue sur le stade depuis une tour - 12 rue Francois Faber - Colombes © Apur - David Boureau

Résultats de l'enquête



Paroles d'élus

Des transferts selon les opportunités locales

Henri Mellier, Vice-président de la CA Melun Val de Seine

« L'idée très forte qui m'avait été confiée de la mutualisation, était de dire : mutualisons au maximum. On a voté le schéma de mutualisation à la fin de l'année 2016 et voyons tout ce qui peut être fait dans ce domaine et dans les transferts de compétences également facultatives. Concernant les métiers liés aux compétences de la politique de la ville, tous les personnels sont transférés, le tourisme, l'université inter-âges aussi. Le chantier auquel je vais m'attaquer maintenant c'est tout ce qui concerne les compétences facultatives culturelles, qui concernent les écoles de musiques et de danse. »

Des transferts parfois délicats : la question de la proximité

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« Je me méfie de ces simplifications. A chaque fois qu'on a simplifié, les bureaux des CAF ont disparu des villes, les lieux des assistantes sociales sont centralisés sur une ville pour deux ou trois villes et donc ce sont toujours les populations qui ont le plus besoin de proximité qui sont éloignées. Et donc c'est très simple d'un point de vue administratif, ça je comprends bien que dans la gestion cela simplifie. Mais le résultat sur le terrain ce sont des gens qui ont un accès aux droits de moins en moins important [...] Il y a des simplifications qui sont des économies de gestion et qui sont des simplifications technocratiques mais qui ne sont pas pensées en lien avec les populations. Vous voyez, moi, les assistances sociales de la ville font de moins en moins le travail, parce qu'elles ont de moins en moins de moyens pour travailler ; elles sont centralisées dans leur bureau, elles ne sortent plus. Avant, [...] elles avaient leur bureau ici, elles dépendaient du département mais elles étaient en lien avec la ville, donc je pense que le résultat était meilleur. »

Pierre Bédier, Président du Conseil départemental des Yvelines

« Si l'on veut faire des économies pour la voirie, dans la Communauté Urbaine [GPS&O], il faudrait faire un seul appel d'offres pour les entreprises, parce que l'on serait sûr d'avoir le marché. Or, on a quatre entreprises qui travaillent sur le territoire. Cela veut dire que l'on en tue, peut-être les quatre ou au moins trois. Les élus ont dit : « pas question, il faudra qu'il y ait au moins quatre lots ». On a fait donc six lots et les prix qui sortent ne sont plus les mêmes qu'avant. On n'a fait aucune économie. »

Jean-Pierre Spillbauer, Maire de Bry sur Marne

« A l'heure actuelle, rien n'est encore défini. On parle de transfert de compétences, mais qu'est-ce que cela signifie ? Concernant les transferts des équipements sportifs, ceux-ci risquent d'être transférés au Territoire au 1er Janvier 2018, sans pour autant transférer ce qu'il y a dedans. Qui paiera la facture de gaz ? Tout cela reste encore très flou pour les collectivités. On parle également de transférer les médiathèques alors que le Territoire n'a pas encore élaboré une politique culturelle globale. Je ne suis d'ailleurs pas favorable à ce que les médiathèques passent au Territoire. Chacune de nos villes est différente et c'est cette spécificité qu'il faut conserver. »

Des démutualisations fréquentes

Jacques J.P. Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« Je suis confronté au fait de renvoyer des compétences intercommunales dans les deux communes de l'ex-communauté d'agglomération alors que l'intérêt de tous serait de regarder si ces compétences ne seraient pas profitables aux 11 autres communes. »

Luc Strehalano, Président de la CA Plaine Vallée

« On est en train de restituer plusieurs équipements sportifs à cinq communes parce que si l'on devait assumer cette compétence facultative à l'échelle de nos dix-huit communes, ce que l'on devrait y consacrer nous empêcherait d'exercer pleinement nos principales compétences. C'est une orientation difficile à prendre car l'exercice de cette compétence était dans les gènes de la communauté de communes avec laquelle nous avons fusionné ! »



Vue sur un territoire maraîcher d'île-de-France -
Saint Denis (93) © IAU îdf - Laure de Biasi



2. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : QUELS IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS ?

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

RESSOURCES HUMAINES

FINANCES

GOUVERNANCE ET QUESTIONS DÉMOCRATIQUES

FOCUS SUR LES ENTITÉS SPÉCIFIQUES

ANALYSE DES QUESTIONS OUVERTES : PLUS-VALUES ET DIFFICULTÉS





Cadre de la réforme

Différentes modalités de transferts

Les transferts de compétences entraînent le transfert du service ou de la partie de service en charge de sa mise en œuvre. Les agents exerçant l'intégralité de leurs missions dans un service transféré sont transférés à l'EPCI ou l'EPT de plein droit au moment du transfert de la compétence. En outre, un transfert peut (sans obligation) être proposé aux agents exerçant pour partie dans le service transféré. En cas de refus, ils sont mis à disposition de l'EPCI/EPT, sans limitation de durée, pour la partie de leurs fonctions relevant du service transféré.

Toutefois, **une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert. Dans ce cas, ce service est mis à disposition** de l'EPCI/EPT, selon les modalités prévues par une convention conclue entre les deux organismes (notamment concernant les conditions de remboursement des frais de fonctionnement). Ces transferts et mises à disposition sont étudiées dans des fiches d'impacts et le comité technique compétent émet un avis à leur endroit.

Dans le cas de fusions d'EPCI, les agents des EPCI fusionnés sont transférés de plein droit et automatiquement vers le nouvel EPCI/EPT, et les agents précédemment mis à disposition par les communes sont mis à disposition du nouvel EPCI. Concernant les emplois fonctionnels, un dispositif transitoire est prévu : le DGS de l'EPCI qui regroupait le plus grand nombre d'habitants conserve ses fonctions dans le nouvel EPCI et les autres DGS sont maintenus en qualité de DGA jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels dans l'EPCI/EPT (et au plus tard six mois après la fusion).

Des droits et statuts maintenus au moment du transfert mais pouvant pour partie évoluer avec le temps

Lors des transferts, les agents conservent leurs conditions de statut et d'emploi précédentes, et leur régime indemnitaire s'ils y ont intérêt ainsi que leurs avantages collectivement acquis. Toutefois, il n'existe pas de droit acquis à être investi de fonctions similaires à celles précédemment exercées. De même, à terme, l'EPCI pourra redéfinir son organisation pour harmoniser les conditions de travail de tous ses employés afin d'éviter la coexistence de règles différentes entre les agents, notamment concernant le temps de travail et son organisation, les RTT, le compte épargne temps, l'action sociale, congés et autorisations d'absence etc. Ces réorganisations et éventuelles harmonisations

peuvent prendre plusieurs années dans les intercommunalités, du fait de l'ampleur des changements (fixation du lieu de travail des agents, délibérations...).

Le cas particulier de la Métropole du Grand Paris et des Établissements Publics Territoriaux

La loi NOTRe organise une mise en œuvre progressive de la prise de compétence au sein de la MGP et des transferts d'agents suivant le même calendrier (« Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie » et « Développement économique social et culturel en 2016 et « Aménagement de l'espace métropolitain » et « Politique de l'Habitat et du Logement » en 2017).

La MGP est concernée par des transferts de personnel des administrations parisiennes, donc s'effectuant selon des modalités de transferts différentes de celles précédemment exposées. En effet, ces transferts sont encadrés par la loi Maptam, qui dispose que dans un délai de trois mois à compter du transfert de compétence, une convention fixe la liste des services à transférer. Les agents sont alors mis à disposition à titre individuel et devront choisir dans un délai de deux ans entre une intégration directe dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou le maintien dans un corps d'administration parisienne (détachement sans limitation de durée). **Ainsi, la MGP, qui comptait 40 emplois en novembre 2016, a fixé son propre régime indemnitaire, a défini le temps de travail et les modalités d'avancement de son personnel. Toutefois, des transferts de personnel sont encore en cours de préparation** (élaboration des fiches d'impact, simulation individuelle, avis du comité technique) et certains aspects n'ont pas été définis (accords internes sur le droit à la déconnexion).

Concernant les transferts d'agents vers les EPT, différentes modalités sont applicables, selon leur collectivité de provenance. Lors du transfert de compétence, les personnels communaux sont tout d'abord mis à disposition de l'EPT pendant la durée nécessaire pour fixer et approuver leurs conditions de transferts. Pour les agents des 19 EPCI précédents, les EPT se sont substitués aux EPCI en qualité d'employeurs le 1^{er} janvier 2016. Concernant les EPCI existants au 31 décembre 2015 (Est Ensemble, GPSO et Plaine Commune), seul un changement automatique d'employeur a eu lieu, ne modifiant en rien la situation juridique individuelle des agents. Parmi les 7000 agents d'EPCI concernés par les transferts, 4000 appartiennent à ces trois EPT, et seront donc peu affectés par la réforme.

Les démutualisations

Lorsqu'un EPCI restitue une compétence aux communes membres (compétences optionnelles par exemple), il est mis fin à la mise à disposition des agents, qui seront affectés dans leurs administrations d'origine aux fonctions qu'ils exerçaient précédemment ou à une affectation que leur grade leur donne vocation à occuper (ou du même niveau de responsabilité si non-titulaire). Les agents précédemment transférés à l'EPCI par les communes ou recrutés par l'EPCI et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la compétence restituée, sont répartis d'un commun accord par convention conclue entre l'EPCI et les communes membres. A défaut d'accord, le préfet fixe cette répartition par arrêté. Les agents chargés, pour partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée sont affectés à un poste correspondant à leur grade ou niveau de responsabilité au sein de l'EPCI.



Résultats de l'enquête

Des transferts minoritaires, avec des situations hétérogènes selon les Intercommunalités

Si théoriquement les agents exerçant en totalité leurs fonctions au sein d'un service transféré sont déplacés de plein droit dans l'EPT ou l'EPCI, un **état des lieux des transferts de personnel montre que la pratique est bien différente**. D'où l'intérêt d'un bilan des déplacements d'agents afin de mieux saisir l'effectivité de la prise en charge des compétences par les intercommunalités et si celle-ci favorise une rationalisation.

La majorité des communes a transféré au moins un agent, mais les transferts représentent pour la plupart moins de 10% de leur masse salariale. De même, dans chaque domaine, seule une minorité d'EPCI et d'EPT a créé des services nouveaux ou mutualisés. L'analyse du volet ressources humaines du transfert de compétence montre donc que celui-ci est loin d'être achevé.

Cependant, si les transferts semblent être en retard par rapport au calendrier fixé par la loi, certains EPCI et EPT sont plus avancés, et ont déjà de nouveaux services pour différentes compétences, y compris facultatives, voire uniquement du personnel communautaire. Ainsi, **plus du quart des EPCI ont mis en œuvre de nouveaux services communs ou mutualisés dans plus de la moitié des compétences obligatoires ou optionnelles, mais un tiers n'en a créé aucun. De même, si un EPT en a créé dans tous les domaines, un autre n'en a créé aucun.** Cette hétérogénéité des situations reflète celle du transfert des compétences.

Sylvie Husson, Directrice du CIG Petite Couronne

« Ce que nous avons pu remarquer, c'est qu'en 2016, le nombre de rencontres n'a sans doute pas été suffisant entre les élus et les personnels administratifs, afin de travailler en amont la politique RH. Cette dernière a donc été construite plus tard, et c'est maintenant qu'ils sont en capacité de structurer leurs établissements en lien avec les processus de transferts de personnels. Il est également évident que, ceux qui n'étaient pas encore constitués en EPCI ou ne l'étaient que très partiellement, ont eu beaucoup plus de travail et c'est seulement aujourd'hui que nous en constatons les effets. (...) Le transfert de personnel est un gros travail. Il ne s'agit pas juste pour les agents de « changer d'employeur » mais d'harmoniser toutes les questions relevant de la politique RH telles que le régime indemnitaire, le temps de travail ou encore la protection

sociale qui étaient, bien souvent, gérés de manière différente dans les « ex » EPCI et dans les communes membres. »

Des différences selon les compétences

Bien que toujours minoritaires, les déplacements d'agents sont très variables selon les compétences : les déchets, les équipements et la voirie faisant l'objet des transferts les plus nombreux, et le développement économique, l'aménagement et les équipements de la plus grande création de nouveaux services par les EPCI/EPT. **Ainsi, il n'existe pas nécessairement de lien entre les transferts effectués par les communes et les nouveaux services créés par les Intercommunalités. Si les créations de nouveaux services mutualisés sont encore minoritaires, il est notable qu'elles sont plus importantes que les déplacements d'agents des communes.** Cela montre que les Intercommunalités ne se reposent pas uniquement sur le personnel des communes, mais au contraire recrutent directement, augmentant à court terme le nombre de personnes exerçant des missions proches. Par ailleurs, au sein d'une même intercommunalité, il apparaît que les transferts d'agents n'ont pas lieu dans les mêmes domaines selon les communes.

Les compétences obligatoires ne font donc pas nécessairement l'objet de transferts systématiques ou de création de services. Ainsi, les agents relevant de la compétence « Politique de la ville » sont très peu transférés, et seuls trois des 8 EPT répondants ont créé (ou sont en cours de création) un nouveau service dans ce domaine, bien qu'obligatoire.

Des réticences des élus et des agents à la mutualisation

Les incertitudes liées aux transferts de personnel quant à la conservation des droits individuels ou collectifs génèrent des inquiétudes de la part des agents. Si leur régime indemnitaire est préservé lors du transfert, le maintien de leurs fonctions ou de leurs prestations d'action sociale n'est pas assuré. **Si des transferts sans modifications des conditions sont possibles à court terme, il apparaît difficile de faire cohabiter des régimes différents à long terme,** et les intercommunalités peuvent effectuer une harmonisation, à la hausse ou à la baisse. **Ces impacts sociaux de la réforme, même accompagnés de dialogue social, sont loin d'être négligeables. On constate ainsi une augmentation du taux de rotation des agents dans 43% des EPCI et d'importantes évolutions de leurs missions.** Ces craintes expliquent, pour partie, les transferts encore en suspens malgré le calendrier de la réforme.

Mutualisation et ressources humaines : des transferts minoritaires et très contrastés

Dans le cadre de la réforme territoriale, il était mis en avant que la rationalisation des moyens et des coûts devrait notamment passer par le transfert de personnels dans différents champs de compétences mais aussi par la mutualisation. Toutefois, **les élus communaux sont parfois réticents aux mutualisations, par crainte d'une perte de proximité ou d'une augmentation des coûts. Ces difficultés s'additionnent au manque de définition des compétences à transférer et à l'absence de diminution des dépenses communales suite aux mutualisations** (en lien également avec le faible nombre de déplacements d'agents). Ainsi, **seuls 40% des EPCI ayant répondu au questionnaire ont engagé un schéma de mutualisation**, et des compétences précédemment transférées à l'intercommunalité sont aujourd'hui renvoyées aux communes, qui doivent réintégrer leurs agents.

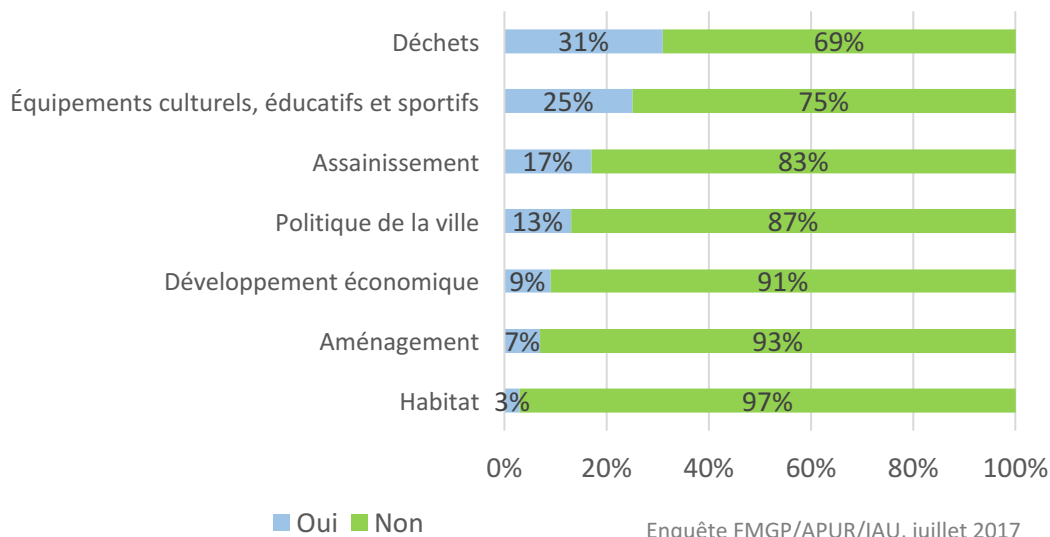
Des alternatives aux transferts d'agents ?

En conséquence, certains maires privilégient des alternatives aux transferts de personnel. Les mises à disposition partielles sont privilégiées lorsque l'agent ne remplit qu'une partie de ses fonctions dans la compétence transférée, ou des mises à disposition par la voie de conventions, l'agent restant statutairement rattaché à la commune. Des emplois partagés entre les villes sont également envisagés, dans le but de limiter la croissance de la fonction publique de territoire ou d'intercommunalité.

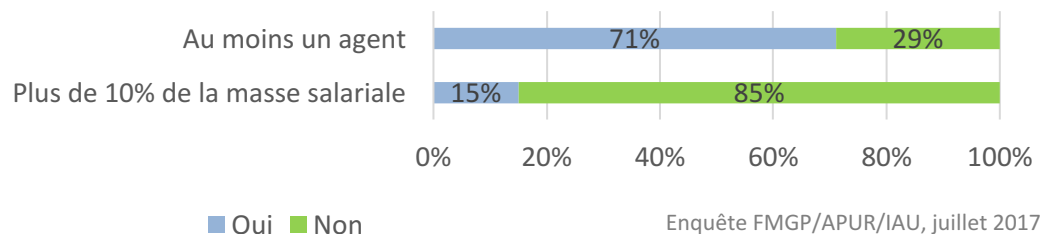


Résultats de l'enquête

COMMUNES / Dans les domaines suivants, avez-vous transféré du personnel à l'échelon intercommunal ?



COMMUNES / Avez-vous transféré...



Quel que soit le domaine, des transferts de personnels minoritaires vers l'intercommunalité.

Des écarts importants en fonction des domaines d'action publique sans que cela ne recoupe nécessairement les compétences obligatoires des EPT et EPCI, l'état d'avancement du transfert de compétences ou la création de nouveaux services par les intercommunalités.

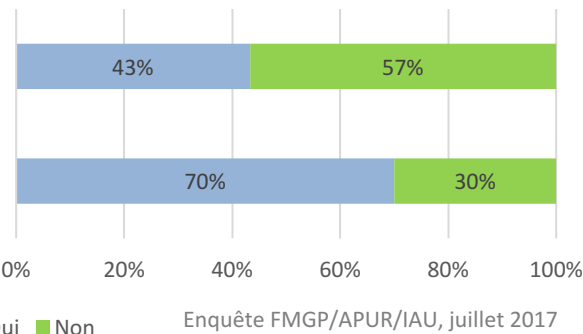
Un transfert de personnels encore marginal au regard de la masse salariale communale.

Des créations de services communs ou mutualisés en cours pour les EPT et EPCI, impliquant des prises de compétences tardives.

Résultats de l'enquête

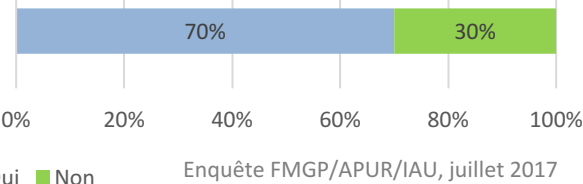
EPCI /

Votre EPCI a-t-il élaboré un schéma de mutualisation ?



Si oui, a-t-il été adopté ?

NB : Seulement 43% des EPCI sont concernés par cette question

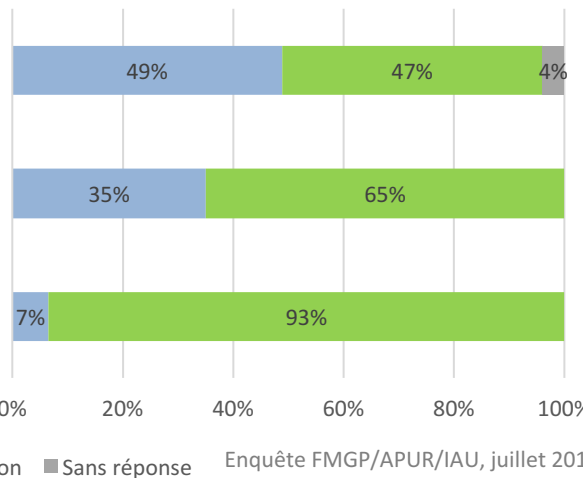


Une minorité d'EPCI sont en phase d'élaboration d'un schéma de mutualisation (43%).

2 EPT sur 8 ayant répondu ont engagé un schéma de mutualisation.

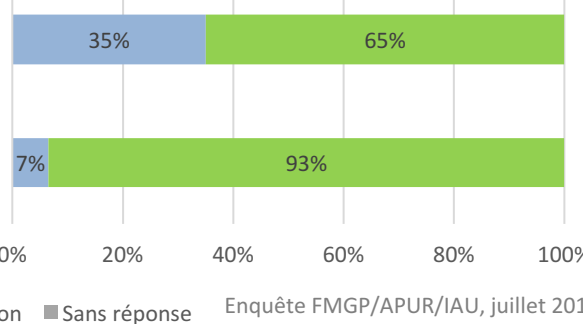
COMMUNES /

Votre EPCI ou EPT élabore t-il un schéma de mutualisation ?



Si oui le schéma de mutualisation est-il approuvé ?

La mutualisation vous a-t-elle apporté une réduction réelle des dépenses communales ?



Pour 93% des communes interrogées, la mutualisation ne s'est pas accompagnée d'une réduction réelle des dépenses communales.

Paroles d'élus

Un état des lieux très contrasté

Patrick Renaud, Président de la CA Roissy Pays de France

« Nos services en interne instruisent les permis de construire pour les communes qui le souhaitent. Elles sont très nombreuses et nous avons 4 personnes qui instruisent, donc c'est de la mutualisation. Nous avons également développé une police intercommunale, mais c'est compliqué car les maires ont toujours le pouvoir de police, mais c'est une bonne idée. Sur l'informatique et les télécoms toutes les communes de l'ex-Roissy ont adhéré et 7/8 communes de Seine-et-Marne. Nous avons un service commun c'est-à-dire qu'il n'y a pas de service informatique dans les communes. Nous réfléchissons à mettre en place un service de comptabilisation pour les paies et la comptabilité. Voilà des idées d'économie par la mutualisation pour les villes moyennes mais c'est moins vrai pour les grosses villes. »

Sylvie Husson, Directrice du CIG Petite Couronne

« Nous avons aussi pu constater des baisses d'effectifs de certaines collectivités et d'établissements qui peuvent s'expliquer par un contexte financier contraint dû notamment à la baisse des dotations et aussi par souci de rationalisation et d'adaptation des services publics. »

Jean-Pierre Spillbauer, Maire de Bry sur Marne

« Nous avons trois ou quatre personnes qui passent 10 à 15 % de leur temps pour le Territoire. Pour nous, ça n'a eu aucun impact. Donc vis-à-vis du personnel il n'y a eu aucun souci. »

Brigitte Morvant, Maire de Mareil-Marly

« Il semblerait que nous fassions marche arrière pour le personnel intercommunal attaché à l'animation des bibliothèques qui doit être retransféré aux communes. »

Des difficultés aux transferts de personnel et à la mutualisation par crainte d'une perte de proximité et d'impacts sociaux importants

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« Je résiste au transfert. Ça pourrait paraître évident de transférer les agents de la voirie, mais moi le matin, j'envoie un sms à quelqu'un pour lui dire : « c'est

sale à cet endroit-là » et c'est nettoyé. Si demain il faut que je passe par l' élu territorial, le DGS territorial qui n'en aura rien à faire parce que je ne suis pas son responsable. Je crois vraiment qu'on perd en proximité et on ne se rend pas compte de la chance que c'est pour les habitants de pouvoir tirer les oreilles de leurs élus quand ils les voient. »

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« Je dirais que le transfert de personnel n'est même pas à l'ordre du jour puisqu'en fait, alors qu'on était sur une véritable dynamique de transfert sur l'Arpajonnais, on ne l'est plus au niveau de Cœur d'Essonne parce qu'on a des communes qui sont auto-suffisantes et qui se disent qu'elles n'ont pas d'intérêt à aller transférer des compétences. Elles les exercent elles-mêmes et elles sont suffisantes au niveau des ressources humaines. »

Jacques Verbrugge, DGS de l'EPT Paris Terres d'Envol

« Nous n'en pouvons plus, la réforme est en soi un risque psychosocial. Certains agents passent des pans entiers de leur temps à gérer des sujets techniques, dont ils n'avaient pas l'habitude, d'autres du temps à ne rien faire car les élus réfléchissent, avec des moments d'urgence puis de réorganisation... »

Paul Miguel, Président de la CA Paris Vallée de la Marne

« Après la fusion, il nous a fallu attendre 6 mois pour avoir un comité technique qui puisse entériner un premier organigramme. Les ressources humaines étaient divisées sur trois sites, avec des outils informatiques et des politiques différentes. Nous avons dû travailler dans l'urgence sur l'affectation des agents sur le plan organisationnel mais aussi sur le plan géographique. Malgré tous nos efforts d'accompagnement, ce changement a été assez mal vécu par de nombreux agents. Depuis la fusion, nous perdons beaucoup d'énergie à gérer des problèmes internes comme l'harmonisation du temps de travail ou du régime indemnitaire, le tout dans un contexte budgétaire qui ne nous laisse aucune marge de manœuvre... »

Des alternatives aux transferts ?

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« Partout où cela est possible, nous devons essayer de répondre par des emplois de fonctionnaires partagés entre les villes et le Territoire, plutôt que de créer une fonction publique de territoires s'imposant aux autres. Même si, bien sûr, il faut que des personnes coordonnent. Nous avons appliqué ce fonctionnement à l'EPCI du Mont Valérien, où nous étions trois communes. »



Vue sur les champs et l'église St.Martin de Doue -
77 © IAU idf - Corinne Legenne

2. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : QUELS IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS ?

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

RESSOURCES HUMAINES

FINANCES

GOUVERNANCE ET QUESTIONS DÉMOCRATIQUES

FOCUS SUR LES ENTITÉS SPÉCIFIQUES

ANALYSE DES QUESTIONS OUVERTES : PLUS-VALUES ET DIFFICULTÉS





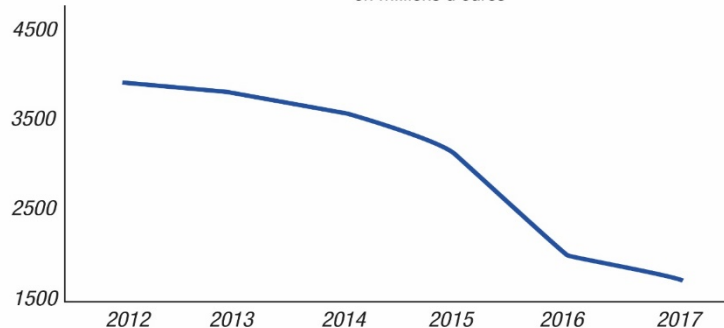
Cadre de la réforme

Le chiffrage global et précis de l'impact de la réforme territoriale sur les dépenses réelles d'investissement et de fonctionnement des collectivités est complexe. Cela résulte d'informations financières partiellement disponibles et du caractère récent de la nouvelle organisation territoriale. Un certain nombre de données – évolution des dotations, des taux de fiscalité, des mécanismes de péréquation – peuvent néanmoins être prises en compte.

Les aspects financiers n'étaient, en apparence, pas au cœur de l'Acte III de la décentralisation. Ils en sont pourtant un aspect déterminant. En effet, l'objectif de rationalisation de l'action publique locale est autant promu à travers l'édiction de normes encadrant les compétences et les modalités d'action des collectivités que par l'encadrement de leurs moyens financiers. En cela, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) permet à la fois « l'association » du bloc local à la réduction des déficits publics et « l'incitation » à la modification de la structure des dépenses des collectivités locales.

En 2011, l'année suivant la réforme de la fiscalité économique locale, un premier gel de la DGF est décidé. Il est suivi en 2012 d'une légère baisse de 200 M€, puis d'un nouveau gel en 2013. C'est en 2014 que la première étape de la réduction drastique de la DGF est enclenchée à travers une première baisse de 1,5 Mds€. En 2015, la baisse s'élève à 3,7 Mds€ et se poursuit au même rythme en 2016. La baisse prévue pour 2017 s'élève à 2,63 Mds€.

Dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes franciliennes
en millions d'euros



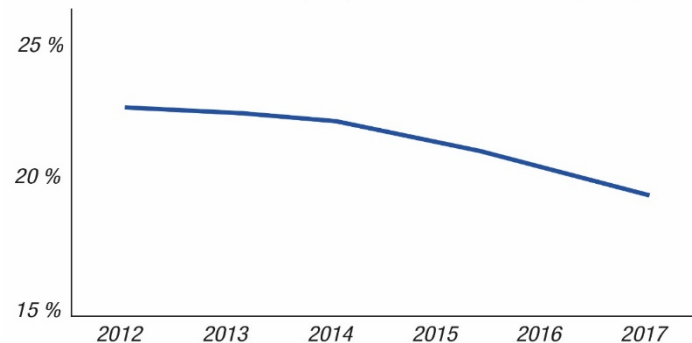
Source : DGCL 2012- 2017

IAU

DGF du bloc communal : l'Île-de-France plus impactée que la moyenne nationale

La DGF des communes d'Île-de-France a diminué de plus de 56 % sur la période 2012-2017, passant de 3,91 Mds€ à 1,71 Mds€, soit une baisse cumulée de 1,5 Mds€.

Poids des territoires franciliens dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal* à l'échelle nationale



* Hors dotation d'intercommunalité (la carte intercommunale francilienne ayant été bouleversée entre 2012 et 2017)

Source : DGCL 2012- 2017

IAU

De 2012 à 2017, la part de ce que représente la DGF du bloc communal francilien par rapport au reste de la France est passée de **22,7 % en 2012 à 19,4 %**. La baisse de la DGF, en Ile-de-France, est donc supérieure en moyenne au reste de la France.

Au niveau de l'Île-de-France, ces baisses sont proportionnelles et touchent donc tous les territoires, même si elles impactent plus, en volumes, ceux qui bénéficient des ressources les plus importantes.

Il est nécessaire de les apprécier en prenant en compte les évolutions de la péréquation et le développement de l'intercommunalité, qui a conduit à une augmentation de la DGF des EPCI franciliens, laquelle représente, en 2017, 1,81 Mds€.

La baisse des dotations de l'État aux collectivités : face cachée de la réforme

L'évolution (2012-2017) de la DGF des communes d'Île-de-France (hors dotation d'intercommunalité)

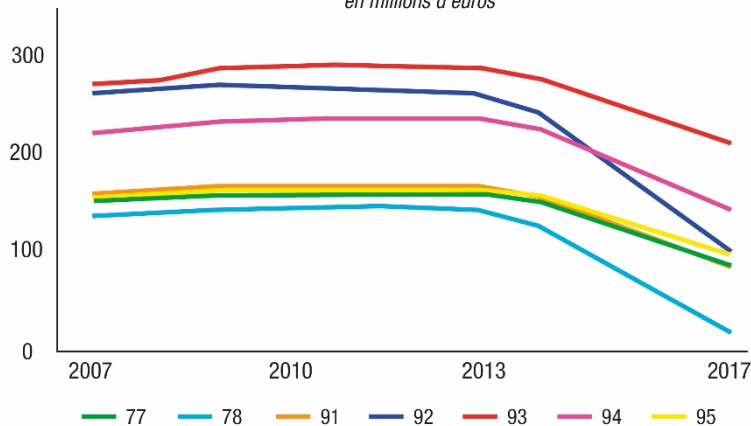
Montant en M€	Dotations forfaitaire	DSU	DSR	DNP	Dotations de compensation EPCI	Total	Prélèvement sur fiscalité	Part du total national
2012	3 493,14	330,84	25,21	65,43	857,95	4 772,57	-	22,7 %
2013	3 360,62	362,93	26,08	65,19	917,76	4 732,07	-	22,5 %
2014	3 120,29	379,62	26,65	64,59	951,73	4 542,88	-0,03	22,2 %
2015	2 622,10	428,96	28,78	63,78	934,84	4 078,46	-0,51	21,4 %
2016	1 437,92	475,30	31,24	62,80	1 606,04	3 613,30	-1,84	20,5 %
2017	1 096,99	521,70	33,55	60,55	1 567,80	3 280,59	-6,85	19,4 %

La baisse des dotations de l'État aux collectivités : face cachée de la réforme

Depuis 2014, des baisses drastiques pour les départements

Les départements sont également très affectés par la baisse des dotations même si celle-ci n'est pas homogène entre les départements franciliens. Les départements qui connaissent les plus fortes baisses à partir de 2014 sont ceux qui concentrent les populations les plus riches et les activités économiques les plus dynamiques.

Dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements franciliens
en millions d'euros



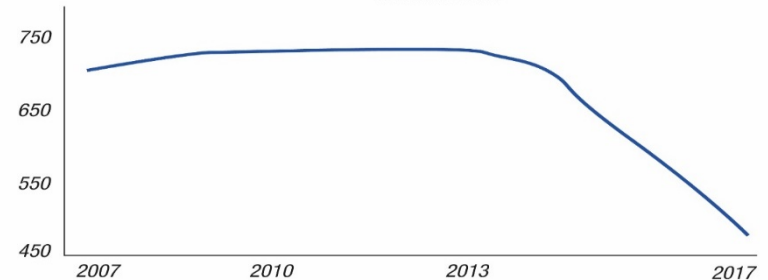
Source : DGCL 2007- 2017

En 2017, la réduction de moitié de la baisse de la DGF du bloc communal contribue à faire des départements les premiers touchés par la baisse de la DGF.

Une transformation de la structure des ressources de la Région

Après un premier gel de la dotation forfaitaire de la DGF de 2011 à 2013, c'est l'année 2014 qui marque le premier « trou d'air » des dotations pour les régions dans leur ensemble et l'Île-de-France en particulier. **Alors que la dotation forfaitaire de la Région Île-de-France représentait près de 735 M€ au tournant des années 2010, elle ne s'établit plus qu'à 477 M€ en 2017.** Parmi les collectivités, la Région est cependant celle qui souffre le moins des baisses de dotations, la DGF ne représentant plus qu'une part limitée de son budget (9,1 % des recettes totales en 2017).

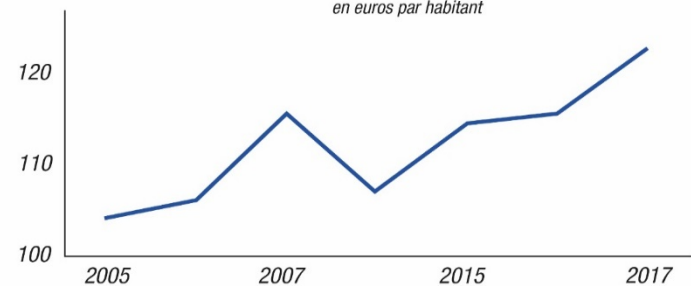
Dotation forfaitaire de la Région Île-de-France
en millions d'euros



Source : DGCL 2007 - 2017

A l'inverse, la CVAE représente désormais plus de 16% du budget de la Région Île-de-France. Elle perçoit, depuis 2017, 50% du produit de cet impôt, contre 25% précédemment, moyennant un reversement de l'équivalent des produits antérieurs aux départements.

Produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)
perçu par la Région Île-de-France*
en euros par habitant



* Le produit de la CVAE présenté ne prend en compte ni les reversements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources des Régions, ni le transfert d'une partie de la CVAE des Départements aux Régions en 2017.

Source : DGFiP 2005- 2017

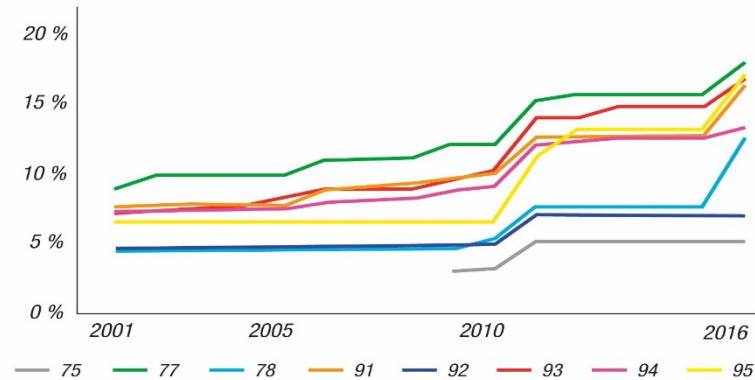
La loi de finances 2017, confirmée par le PLF 2018, a également prévu un transfert d'une fraction de TVA aux régions en remplacement d'un montant équivalent de DGF. **Dans tous les cas, la Région ne voit pas ses marges de manœuvre renforcées par le transfert d'impositions avec pouvoir de taux mais bénéficie d'un accroissement de la part de ses ressources dynamiques.**

Cadre de la réforme

Les départements augmentent la taxe foncière sur le bâti

Face aux baisses de DGF qui se conjuguent aux hausses des dépenses de solidarité (RSA, APA), les exécutifs départementaux sont amenés à réduire leurs dépenses publiques, à recourir à l'emprunt et à relever sensiblement leurs taux d'imposition pour augmenter leurs recettes. Le principal levier fiscal sur lequel ils peuvent jouer est le taux de la Taxe foncière sur le bâti. C'est en grande couronne que les augmentations ont été les plus marquées. Seuls Paris et les Hauts-de-Seine maintiennent encore des taux bas.

Taux départemental de taxe foncière sur les propriétés bâties



Source : DGFiP 2001 - 2015

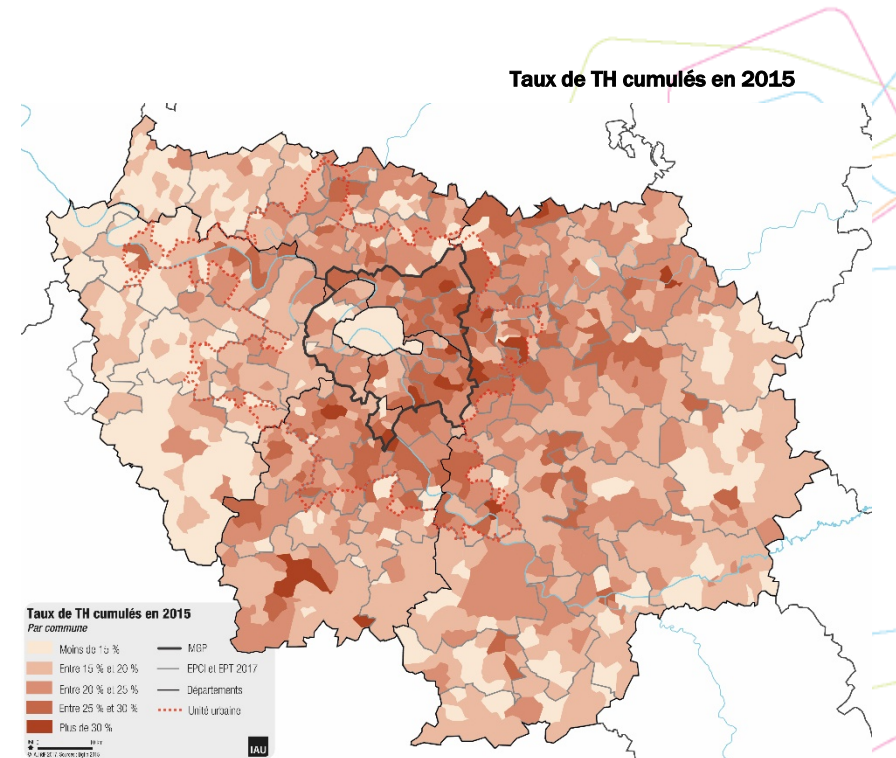
IAU

Les communes augmentent la taxe d'habitation pour compenser la faiblesse de leur fiscalité économique

Les ressources et le pouvoir de taux de la taxe d'habitation (TH) bénéficient désormais exclusivement au bloc communal. Le transfert de la part départementale de la TH au bloc communal à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle entre 2010 et 2011 accompagne le développement et le renforcement des intercommunalités. Le produit de la TH en Île-de-France représente près de 4,4 Mds€, soit 358 € par habitant. Ce montant est sensiblement supérieur au produit total de la fiscalité économique pour le bloc communal (CVAE et CFE), qui s'élève à 3 Mds€, soit 244 € par habitant.

Parmi les communes franciliennes, les produits de la TH sont répartis de manière plus homogène que ceux de la fiscalité économique. Cette plus grande homogénéité peut s'expliquer par l'existence d'un pouvoir de taux, mais également par le fait que l'activité économique est encore plus concentrée que les habitants dans le cœur le plus dense de l'agglomération.

Les taux de TH sont élevés dans de nombreux territoires où les produits de la fiscalité économique sont peu élevés. Les faibles produits de la fiscalité économique sont compensés par des hausses de la fiscalité des ménages, plus particulièrement depuis la suppression de la taxe professionnelle.

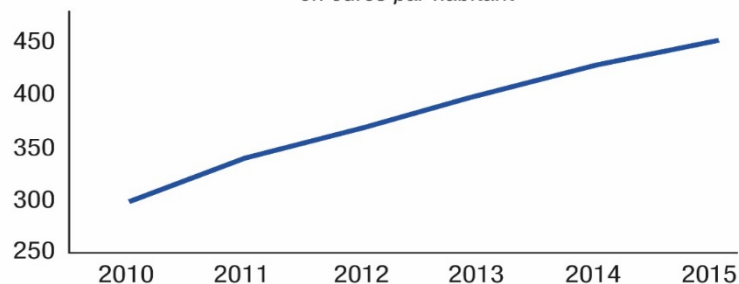


Cadre de la réforme

La région a maintenu ses capacités d'action en recourant à l'endettement

Malgré la baisse très importante de sa DGF, la Région Île-de-France a maintenu ses capacités d'action en recourant à l'emprunt. Sa capacité d'autofinancement est en baisse en 2014, année qui marque le début des réductions du montant de la DGF, mais augmente de nouveau dès 2015.

Endettement* de la Région Île-de-France
en euros par habitant



* Encours des dettes bancaires et assimilées

Source : DGFiP 2010- 2015

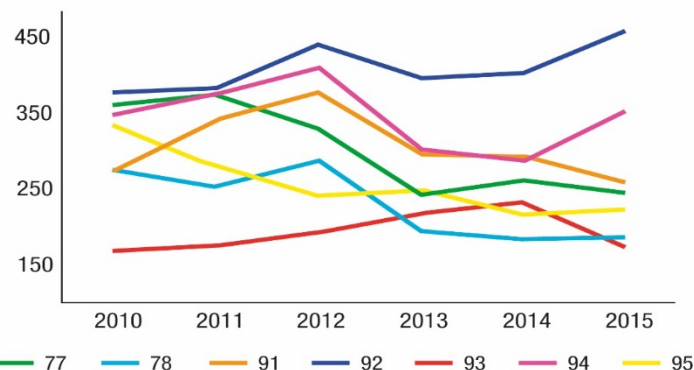
Face à la croissance de l'endettement de la Région, les budgets à partir de 2016 mobilisent la réduction des dépenses de fonctionnement. En 2017, le budget prévoit que les dépenses de fonctionnement diminuent à nouveau (- 3,9 %), tandis que les dépenses d'investissement augmentent (+17,7 %).

Les départements : maintien des dépenses de fonctionnement mais baisse de celles d'investissement

En dépit des baisses de DGF depuis 2014, les dépenses de fonctionnement des départements n'ont véritablement décliné qu'en Seine-Saint-Denis, département où elles sont les plus élevées. Cette augmentation des charges, couplée à la baisse des dotations, réduit l'épargne des départements et les contraint à diminuer leurs dépenses d'investissement. De fait, celles-ci, contrairement aux

dépenses de fonctionnement, sont moins stables et ont connu des tendances erratiques, et souvent des baisses importantes, à partir de 2013.

Dépenses d'investissement des départements franciliens*
en euros par habitant



* Hors Paris, en raison du double rôle du conseil de Paris : à la fois conseil municipal et conseil départemental

Source : DGFiP 2010- 2015

De surcroît pour maintenir le niveau des dépenses de fonctionnement et ne pas trop réduire celles d'investissement, les départements ont du recourir à l'endettement. Hormis la Seine-et-Marne et les Hauts-de-Seine, tous les départements franciliens connaissent, sur la période 2010-2015, une hausse de leur endettement. L'épargne brute des départements s'améliore néanmoins en 2016, notamment grâce à des recettes fiscales dynamiques, en particulier les droits de mutation à titre onéreux, dont la hausse s'élève à 8 %, ainsi que la TFB, dont les taux ont augmenté.

Diminution significative de l'investissement du bloc communal

Parmi les collectivités locales, l'investissement du bloc communal est celui qui a le plus pâti de la baisse des dotations de l'Etat. Ce sont en particulier les communes qui ont réduit le plus drastiquement leurs dépenses d'investissement. Selon l'observatoire des finances locales, l'investissement des communes a ainsi diminué à l'échelle de la France de 6,4 % en 2015, tandis que l'investissement des intercommunalités diminuait de 4,7%. En 2014, cette baisse était de 11,9 % pour les communes et 3,1 % pour les EPCI.

Paroles d'élus

Sur les effets de la baisse de la DGF

Sébastien Meurant, Vice-Président de la CA Val Parisis

« Alors la question du changement, la baisse des dotations. Moi je suis dans une ville où j'ai perdu 53%, entre 2008 et 2016, de ressources de transferts, ça fait plus de deux millions et quelques par an. **Donc, en cumulé, depuis que je suis maire, ça fait plus de 18 M€ qui ont disparu. Donc ça a une forte incitation aux changements et à la restructuration. La baisse des dotations, c'est brutal et au bout d'un moment on ne peut plus faire mais c'est une obligation de changement.** Moi, j'ai une ville voisine, sœur, qui est Taverny. Une ville de 26 000 habitants où l'on fait des choses ensemble. On n'avait pas besoin d'une contrainte de l'État. Je veux dire que chacun dans notre coin on n'allait pas refaire une piscine parce que ça nous coûte une fortune. Nos deux piscines sont vieilles et on a dit on en fait une ensemble. Si jamais Beauchamp et Bessancourt, qui n'ont pas de piscine, se mettent avec nous, on sait où la faire, on la fait et on la pilote ensemble et on n'a besoin de personne pour le faire parce qu'on est des villes de taille suffisante avec des services. **Donc on n'a pas besoin d'être obligés par l'État à faire des choses en commun, parce que, quand on a un peu de recul sur ce que coûtent les choses et les services que l'on veut offrir à nos populations, naturellement, on se serait mis ensemble pour faire ça.** »

Sur les finances départementales

Pierre Bédier, Président du Conseil départemental des Yvelines

« La CVAE, on ne maîtrise rien. **Cela nous échappe totalement.** Si on est riche, tant mieux. Cette année, ma CVAE a augmenté de onze millions d'euros, ce qui accroît mon problème avec la Région; Mais personne n'est capable de me dire pourquoi. Ce n'est pas rien onze millions, on en fait des choses ! Donc, cette fiscalité il faut la réinventer parce qu'on est tous perdus. On n'a plus de politique fiscale. **L'État m'a supprimé 90% de la DGF : Je suis passé de 150 à 15 millions en trois ans, excusez du peu. Vous ajoutez à cela l'explosion des dépenses sociales, j'ai une impasse de 200 millions d'euros. Cette impasse, Je décide d'en financer un tiers par des mesures d'économies et deux tiers par une augmentation de la fiscalité.** Mais sans mon augmentation de la fiscalité, qu'est-ce qu'il me reste ? La CVAE, ce n'est pas moi, le droit de mutation, ce n'est plus moi. Il me reste la taxe foncière. C'est comme ça que je me retrouve à mettre 66% d'augmentation de la taxe foncière ! »

Patrick Devedjian, Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

« La Constitution dit que les collectivités s'administrent librement et le Conseil Constitutionnel a refusé de considérer que **remplacer une fiscalité propre par une dotation était une atteinte à sa liberté.** Or c'est une atteinte à sa liberté évidemment! Et c'est une atteinte extrêmement grave. [...] Le système qui a été mis en place sur la CVAE c'est un scandale ! »

Christian Favier, Président du Conseil départemental du Val de Marne

« Sur la question financière nous sommes dans la même situation que toutes les collectivités avec les diminutions de DGF. **L'Etat veut désormais que nous contractualisions avec lui dans le cadre de son objectif de diminution de 13 milliards d'euros de la dépense publique des collectivités. Nous contestons cet objectif et cette méthode qui vont à l'encontre des intérêts de la population et qui portent atteinte à la décentralisation et à la libre administration des collectivités territoriales.** Nous sommes dans ces contraintes qui sont extrêmement compliquées à gérer avec la poursuite de la croissance des dépenses sociales, notamment celles du RSA. Or, **la non compensation intégrale du transfert des allocations individuelles de solidarité aux départements provoque une accumulation de dettes de l'Etat à leur égard. Pour le Val-de-Marne, elle se monte à plus de 1,2 milliards d'euros en cumulé.** La loi a par ailleurs diminué de moitié la part départementale de CVAE pour la donner à la Région. Celle-ci nous reverse la totalité de cette somme car ce transfert de ressources ne compense aucun transfert de charge, puisque, contrairement aux autres départements, ceux de l'Ile-de-France continuent à contribuer à la compétence transport via leur participation à Ile-de-France Mobilités (ex STIF). Toutefois, **le département perd la moitié de la dynamique de la CVAE ce qui représente plusieurs millions d'euros de perte de recettes annuelles.** Enfin nous sommes touchés par la péréquation nationale pour laquelle nous sommes fortement contributeurs. **Cette baisse des financements se traduit surtout par des efforts de gestion interne pour continuer à assurer nos missions mais à un meilleur coût.** Par exemple, pour les collèges, nous avons mis en place un groupement d'achats. Les trois-quarts d'entre eux y ont répondu favorablement et nous avons pu faire des économies importantes.»

Une réforme territoriale dont la composante financière est très discutée

Sur les finances régionales

Didier Bariani, Vice-Président de la région Île-de-France en charge du Grand Paris et de la coopération Interrégionale

*« Nos moyens budgétaires, outre la CVAE, sont impactés par les transferts de compétences des lois Maptam et NOTRe, notamment pour la gestion des fonds européens; En fait, notre credo là-dessus c'est que les transferts de compétences qui s'inscrivent dans la réforme territoriale devraient se traduire par une augmentation des dépenses qui sont à la charge des collectivités territoriales, c'est-à-dire : à **transfert de compétences, moyens compensatoires égaux**. L'année dernière, au titre de la participation des collectivités à l'effort de redressement national, on a perdu 78 M€. Alors c'est vrai qu'elle va être compensée par la dynamique de CVAE en 2017 mais comme c'est progressif c'est aléatoire. Mais la baisse, elle, est calculée et certaine ! Le swap DGF contre TVA était une demande répétée de toutes les régions, pas seulement de l'Île-de-France, concernant l'évolution de leurs ressources, pour être plus autonomes, plus dynamiques, donc on ne va pas se plaindre de cela. Alors la recette de TVA perçue par les régions à partir de 2018 est évidemment fonction des relations générales du produit de TVA. La moyenne de ces dernières années est située à 2,7%. C'est un repère. »*



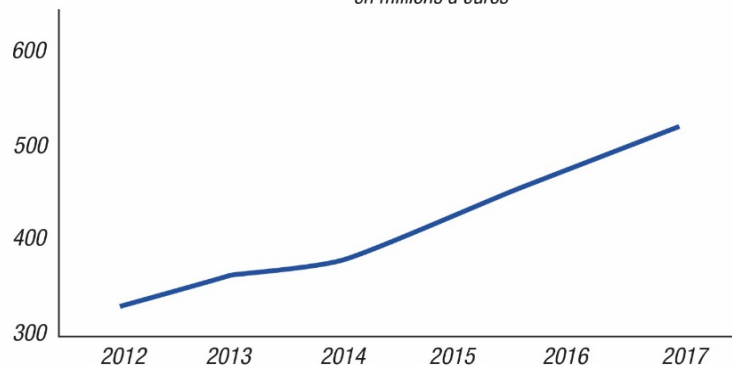
Cadre de la réforme

La montée en puissance des dotations de péréquation

La baisse de la DGF, qui impacte fortement les ressources des collectivités, s'est accompagnée d'un renforcement des dispositifs de péréquation, notamment au niveau du bloc communal qui a bénéficié de la péréquation verticale opérée via le mécanisme des dotations.

Région urbaine par excellence, **l'Île-de-France bénéficie du développement de la dotation de solidarité urbaine (DSU)** qui s'élève à 521,7 M€ en 2017, contre 330,8 M€ en 2012. Ses effets sont particulièrement puissants dans les communes des départements de petite couronne où sont concentrés de nombreux quartiers prioritaires de la politique de la ville. La dotation de solidarité rurale (DSR) produit, quant à elle, ses effets en Seine-et-Marne et permet aussi de rééquilibrer à la marge la répartition de la richesse au sein du bloc communal francilien. Elle reste cependant négligeable en Île-de-France par rapport à la DSU et ne s'élève qu'à 33,6 M€ en 2017.

Dotation de solidarité urbaine (DSU) des communes franciliennes
en millions d'euros



Source : DGCL 2012- 2017

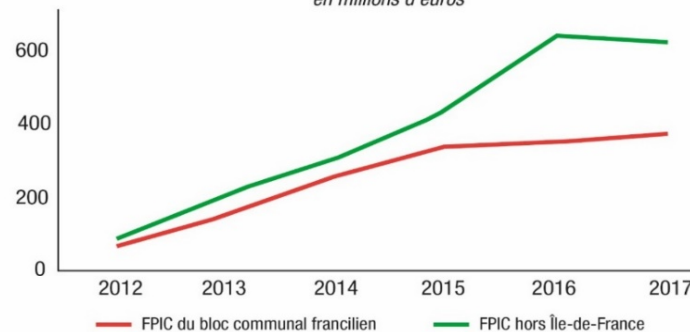


L'Île-de-France, première contributrice à la péréquation horizontale

Des fonds de péréquation horizontale existent à tous les niveaux de collectivités (Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements, Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements, Fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse) mais **ce sont les fonds du bloc communal qui ont été les plus impactés par les réformes récentes.**

Créé par la loi de finances de 2012 et prévu pour atteindre 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, **le FPIC connaît une montée en puissance progressive pour atteindre 1 Mds€ en 2016.** Il repose sur les ressources des intercommunalités et des communes isolées. Alors qu'il aurait dû augmenter de 150 M€ en 2017, son montant est finalement gelé. **Le solde 2017 du FPIC du bloc communal francilien s'élève à 374,5 M€ en 2017. L'Île-de-France contribue donc à plus du tiers de la péréquation horizontale à l'échelle nationale,** avec une part qui a néanmoins baissé de 43 % à 37,5 % du total national des contributions au FPIC. Les évolutions des dernières années ont été très sensibles aux mutations de la carte intercommunale et, de ce fait, **relativement imprévisibles pour les collectivités.**

Solde du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)
en millions d'euros



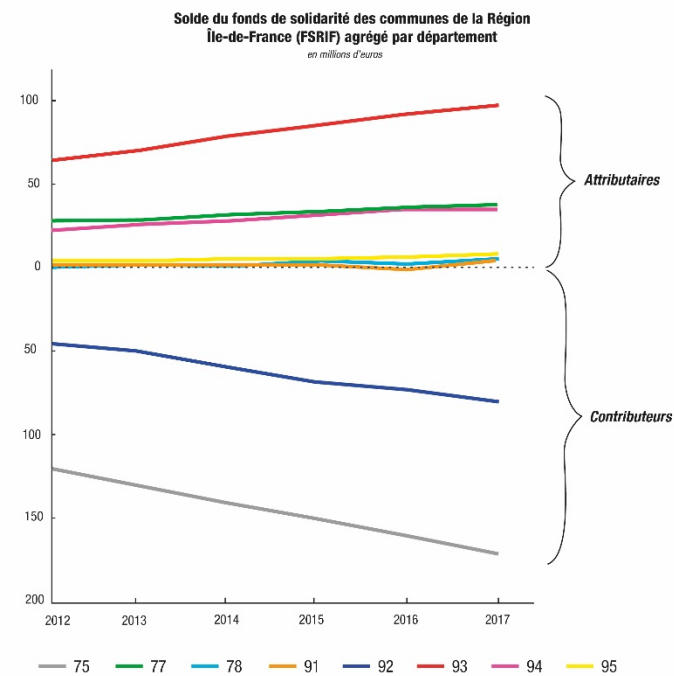
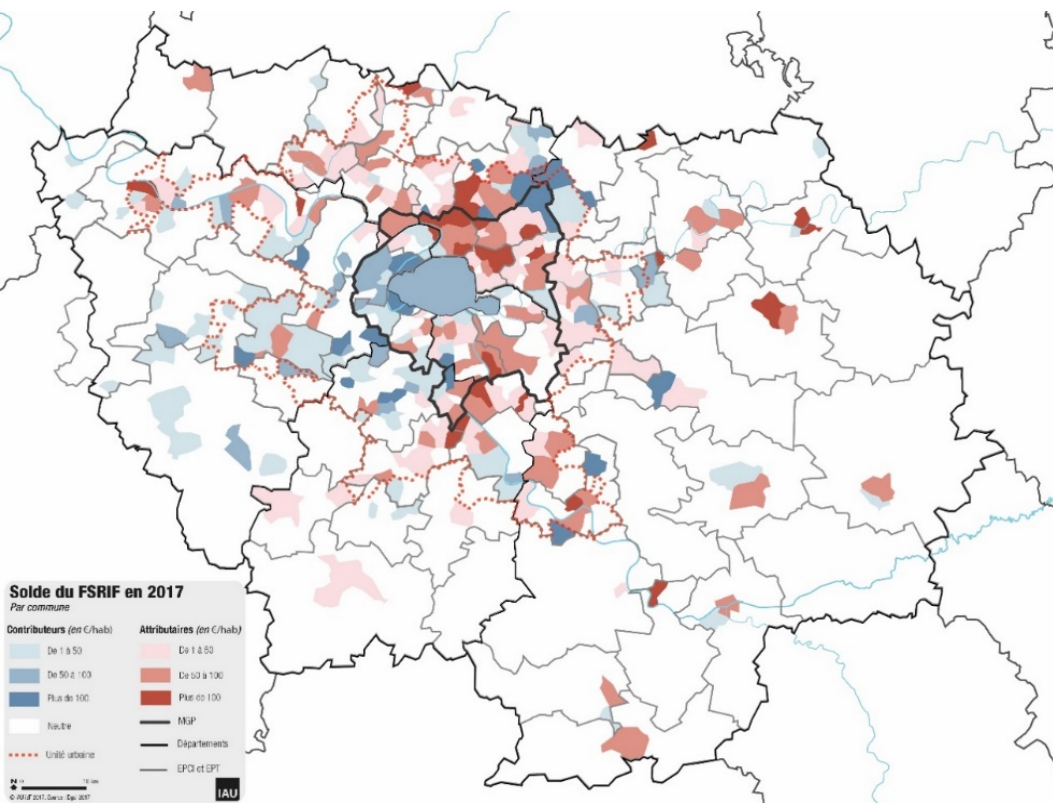
Source : DGCL 2012- 2017



Créé dès 1991, le FSRIF est un dispositif propre à l'Île-de-France et de niveau communal. **Son montant est passé, de 2012 à 2017, de 210 à 310 M€.**

Une péréquation qui compense plus qu'elle ne réduit les inégalités au sein du bloc communal

À travers les effets combinés des deux fonds de péréquation du bloc communal, **les inégalités de répartition des ressources fiscales sont en partie compensées** en Île-de-France. Les territoires qui y contribuent le plus sont également les plus riches (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines) et ceux qui en bénéficient le plus sont également ceux qui concentrent les besoins et les difficultés (villes nouvelles, Seine-Saint-Denis et Seine-et-Marne). **Pour autant, cette compensation ne constitue pas un rééquilibrage des ressources des collectivités concernées.**



Source : DGCL 2012-2017

Paroles d'élus

Sur la péréquation horizontale

Luc Strehalano, Président de la CA Plaine Vallée

« On en a pris plein la figure avec la contribution au redressement des finances publiques. **La DGF a fortement diminué et le FPIC, cette année, nous coûte sur l'ensemble du territoire, entre EPT et communes, un million de plus.** [...]

Il y a beaucoup d'inquiétude pour l'avenir sans compter toutes les interrogations nées de la promesse présidentielle de réforme de la taxe d'habitation. Déresponsabiliser le citoyen ne me semble pas aller dans le bon sens. [...] **Aujourd'hui, sur un territoire d'habitat très pauvre en retombées financières liées aux activités économiques, l'impôt ménage est vital pour le fonctionnement et le bon exercice de nos compétences.** »

Francis Chauat, Président de la CA Grand Paris Sud, Seine-Essonne-Sénart

« Nous avons voté le premier vrai budget de l'année 2017, pas seulement la consolidation des budgets antérieurs. On l'a voté à l'unanimité en respectant un cadre stratégique budgétaire dans l'équilibre entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, ce que nous devons consacrer en épargnes propres pour financer l'investissement, ce que nous mettons comme limite sur l'emprunt pour ne pas excéder 10 à 12 millions maximum de remboursement du capital. **La structure du budget nous permet de développer nos compétences communales et en même temps d'assurer la solidarité avec les communes.** [...] Et on a toute une série de chantiers qui sont ouverts en matière d'emplois, d'insertion et en matière de sécurité, même si ce n'est pas notre compétence directe, tout ça dans une soutenabilité financière qui est réelle parce qu'on a quand même quelques avantages, y compris d'ailleurs en matière de fonds de péréquation intercommunal. Nous sommes un territoire qui a des richesses et qui a des difficultés sociales. **Donc les richesses, plus les éléments de solidarité en matière de difficultés sociales, font que nous subissons comme les autres les baisses de dotation mais elles sont en partie compensées.** »

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« Ces dispositifs sont nébuleux. Il est très difficile d'obtenir des explications concrètes sur les critères et les sources d'information à l'origine des fonds redistribués. Prenons l'exemple du FSRIF, dans ce cas, le taux de logements sociaux provient des chiffres du ministère de l'environnement qui sont différents du taux SRU. Les chiffres du ministère ne tiennent pas compte des foyers logements par exemple. »



L'axe majeur (Dani Karavan) - Cergy Pontoise © IAU idf – Cécile Maclair

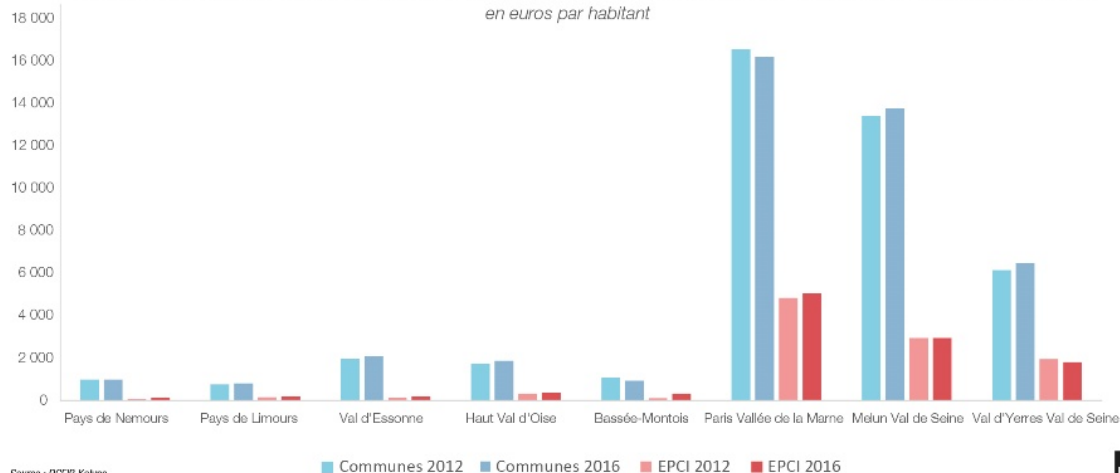
Cadre de la réforme

Les effets contrastés du développement de l'intercommunalité sur les finances du bloc communal

Confronté à la forte baisse des dotations des communes, le bloc communal francilien peut néanmoins compter sur la dotation d'intercommunalité dont l'objectif est de soutenir l'intégration en EPCI. Elle augmente proportionnellement au poids démographique et au transfert effectif des compétences. Lors d'une création, fusion, ou encore une extension de périmètre d'EPCI, les ressources issues de la dotation d'intercommunalité ont ainsi tendance à croître. À travers la mise en œuvre du SRCI et des SDCI entre 2015 et 2017, l'Île-de-France a connu ces mutations et, surtout, l'intégration des dernières communes isolées, permettant ainsi à leur population de bénéficier pour la première fois de ressources issues de cette dotation. Ces nouvelles recettes peuvent en effet être reversées aux communes à travers les attributions de compensation limitant ainsi les effets des fortes baisses de la DGF en Île-de-France.

Pour autant, les gains financiers de l'intégration intercommunale sont différemment redistribués selon les cas de figure. Des économies de fonctionnement peuvent être réalisées grâce à la mutualisation des moyens. L'intercommunalité peut également offrir un niveau d'action nouveau et des politiques publiques spécifiques et, ainsi, occasionner des coûts supplémentaires. C'est ce que montrent les données du graphique ci-dessous : **Il n'est pas possible de mettre en évidence un lien de causalité entre l'intégration intercommunale et diminution des dépenses de fonctionnement communales.**

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement dans les communes et leurs groupements entre 2012 et 2016
en euros par habitant



Source : DGFIP, Kalyps

IAU

NB : les exemples ci-dessus correspondent aux EPCI ayant répondu au questionnaire et dont les résultats sont exploitables (stabilité du périmètre)



Le pacte financier et fiscal, outil de solidarité et de réduction des coûts

À travers le pacte financier et fiscal, qui identifie notamment les inégalités territoriales et organise la péréquation au sein de l'EPCI, **la pression fiscale et la répartition des investissements intercommunaux peuvent être adaptées aux capacités contributives et aux besoins des différentes composantes du territoire. L'enquête réalisée auprès des EPCI franciliens montre que la moitié d'entre eux a mobilisé ce type de dispositif. Le recours à la dotation de solidarité communautaire reste minoritaire et souvent adapté aux caractéristiques du territoire.**

Les effets non maîtrisés de l'intégration intercommunale sur la péréquation horizontale

L'intégration intercommunale engendre des effets de moyenne sur les contributions et attributions du FPIC. En effet, l'intégration de communes aux caractéristiques socio-économiques contrastées dans un même ensemble génère automatiquement la prise en compte, du point de vue de l'indice synthétique du FPIC, d'une situation plus homogène. **Ainsi, les communes aux ressources importantes peuvent bénéficier d'effets d'aubaine et les moins dotées subissent des effets pervers. C'est dans le cas de la MGP parce que ces effets s'avèrent les moins maîtrisés.** Le calcul du FPIC à l'échelle des EPT a engendré à la fois des hausses de contributions très importantes pour Paris et les territoires de l'ouest et des difficultés de répartition dans les EPT de l'est (baisses conjuguées de cotisations et d'attributions). **L'enquête montre, pour autant, que le choix de déroger aux règles de droit commun pour la répartition du FPIC entre les communes, est minoritaire.**

L'harmonisation des taux de fiscalité limite les inégalités territoriales

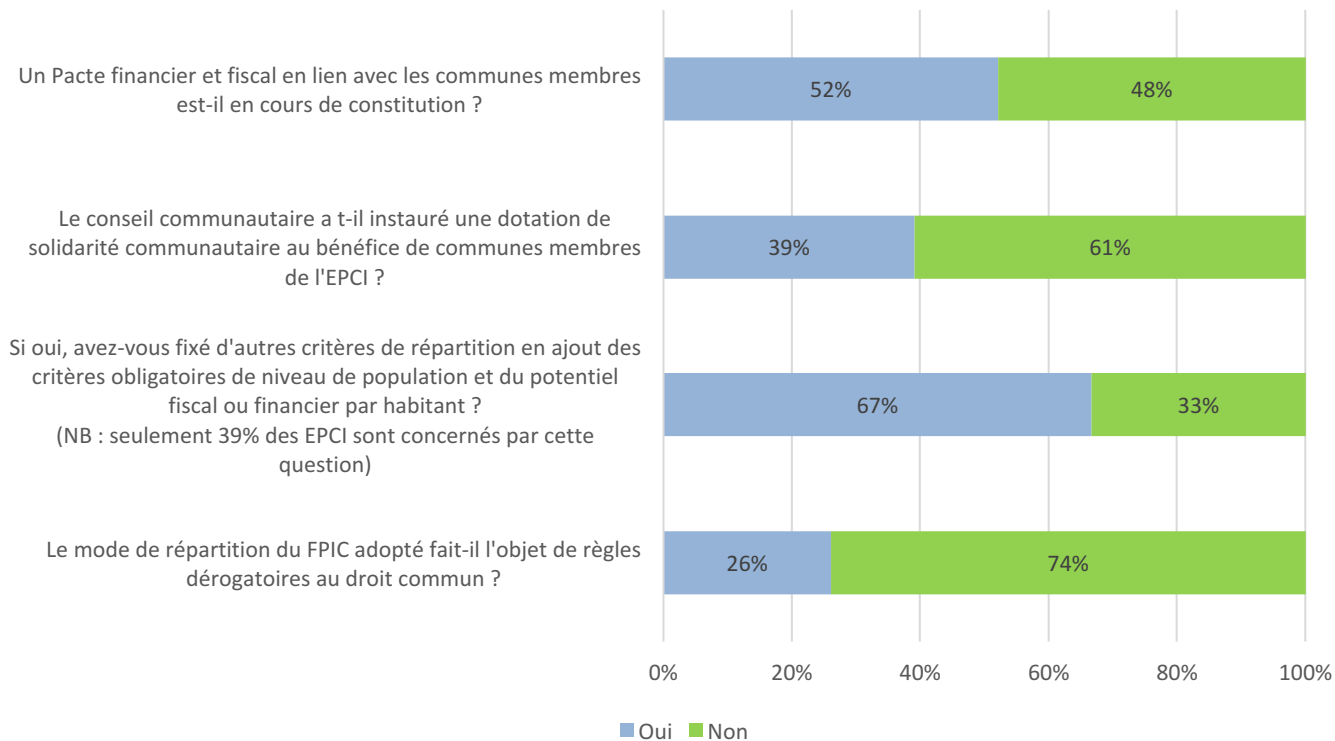
La convergence progressive des taux de fiscalité locale au sein des EPCI, jusqu'à atteindre un taux unifié au bout d'une période de douze ans au maximum, participe à la réduction des inégalités territoriales. L'Île-de-France, et particulièrement son cœur le plus dense, est ainsi marquée par **des taux de CFE hétérogènes qui contribuent à une concurrence économique entre communes** défavorable à celles qui comptent peu d'entreprises ou qui rencontrent des difficultés financières. Cette démarche solidaire de lissage des taux participe surtout à l'harmonisation de l'attractivité. En particulier, la

convergence des taux de CFE, actuellement en cours au sein de chaque EPT, doit finalement permettre, à travers un taux unique de CFE pour l'ensemble de la MGP, **une implantation plus équilibrée des entreprises à l'échelle du territoire métropolitain.**



Résultats de l'enquête

EPCI /



Enquête FMGP/APUR/IAU, juillet 2017

Des pactes financiers et fiscaux en cours d'élaboration mais une solidarité communautaire encore peu développée.

Paroles d'élus

Sur le caractère incitatif des dotations pour l'intégration intercommunale

Philippe Tautou, Président de la CU Grand Paris Seine & Oise

« On ne peut plus aujourd'hui nous considérer comme un EPCI quelconque. Avec plus de 400 000 habitants, **GPS&O est la plus grande communauté urbaine de France. Pourtant, les moyens financiers qui nous sont accordés sont nettement inférieurs à ceux attribués aux Intercommunalités qui se sont construites par le passé. Il faudrait les réévaluer car il n'y a pas de raison que notre territoire ne bénéficie pas des dotations qui ont permis de développer des territoires voisins.** »

Sur les effets de levier de l'intégration intercommunale

Sébastien Meurant, Vice-président de la CA Val Parisis

« Moi la vision que j'ai là-dessus, c'est que c'est compliqué, ça nous demande du temps et de l'énergie. **Je ne suis pas persuadé que les avantages financiers soient réellement là.** Je ne l'ai pas constaté depuis que je suis élu. »

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« **L'intégration s'est faite avec dynamisme sur les deux EPCI formant la CDEA. Le départ des trois communes a été très douloureux pour les finances de la CDEA avec une perte financière de 8,5 M€/an.** L'état n'a pas sanctionné les trois communes considérant que ces difficultés devaient se régler entre les communes concernées et la CDEA. Seule la compensation des actifs au prorata des populations a été possible. **Cette situation est particulièrement pénalisante tant que le dynamisme économique de la CDEA n'aura pas atteint son rythme optimal.** »

Christophe Bréat – DGA de la CA Cœur d'Essonne Agglomération

« **Une nouvelle péréquation fiscale est aujourd'hui nécessaire, pour accompagner plus justement la nouvelle carte intercommunale mais aussi pour faire face à une nouvelle donne : le nouvel effort financier demandé cet été aux collectivités par le gouvernement.** »

Sur les effets de l'intégration intercommunale sur la péréquation horizontale

Xavier Lemoine, Maire de Montfermeil

« **Je suis le Maire de l'une des villes les plus pauvres de la Métropole. Mon potentiel financier est donc faible. Sauf que maintenant il est calculé par rapport au territoire, ce qui me fait perdre 500 000€ de mon FSRIF soit -20%. En revanche les communes les plus riches s'étant mariées avec nous ont vu mécaniquement leur potentiel financier baisser ce qui entraîne une diminution de leur contribution au FPIC. Pour mon territoire cela représente 10 millions d'euros. Donc les plus riches cotisent moins et sont plus riches et les plus pauvres sont moins aidés et sont plus pauvres. Ce n'est pas tolérable, ce n'est pas acceptable.** »

Henri Mellier, Vice-président de la CA Melun Val de Seine

« Si je vous prends l'exemple de l'outil informatique, qu'est-ce qui se passait avant pour les communes ? Elles avaient toutes des contrats avec des prestataires privés. Cela leur coûtait 30 000€ à 40 000 € par an. Aujourd'hui, tout cela a été supprimé. **Donc l'abaissement des coûts n'est pas pour la communauté, il est pour les communes. Mais la mutualisation ce n'est pas seulement la baisse des coûts.** Il y a quand même un mécanisme qui existe, on va en voir les fruits dès cette année. Parce que quand vous transférez, vous avez des services d'intérêt commun, ça rentre dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale. **Donc, qu'est-ce que cela produit pour la communauté d'agglomération ? Une moindre baisse de sa DGF !** Quant aux affaires de transfert, la réduction elle est pour les communes. La ville de Melun, depuis 2014 a transféré à la CA 36 postes. Mais moi je ne pense pas que la mutualisation, ce soit de dire qu'il faut diviser les coûts par deux ou par trois. **C'est surtout avoir un projet commun, se donner les moyens de faire ce que l'on a écrit et puis ensuite on peut réduire certains coûts.** »

Pierre Tebaldini, Directeur de cabinet du Président de la CA Marne et Gondoire

« **Le coefficient d'intégration fiscale est toujours quelque chose d'intéressant. C'est un plus.** Actuellement, nous sommes en train de reprendre la compétence du Service Départemental d'Incendie et de Secours pour améliorer notre CIF. Mais ce n'est pas compliqué, c'est une question de contributions et non de personnel, et au final nous sommes tous gagnants. **Sur le SDIS ça nous ferait gagner 120 000€ de dotations, ce n'est pas neutre.** »

Cadre de la réforme

Le schéma financier de la MGP ne serait pas soutenable en cas de baisse conjointe des dotations et du produit de la CVAE

Le budget de la MGP s'organise à partir d'un principe structurant : la neutralité financière. Elle consiste en la garantie que la construction métropolitaine n'ait pas d'impacts négatifs sur le budget des communes et ex-intercommunalités, en retenant 2015 comme année de référence. Ce principe limite les dépenses propres de la MGP et obère sa capacité d'investissement.

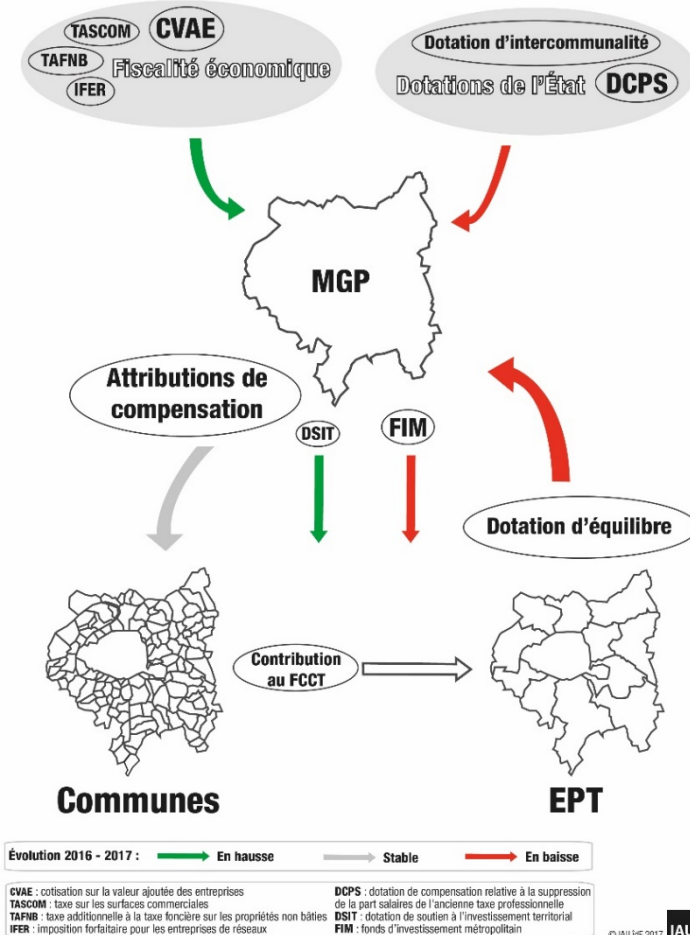
Alors que la DGF perçue par la MGP s'élève à 1,288 Mds€ en 2017, la DGF nette dont elle dispose après redistribution aux communes et EPT ne s'élève qu'à 24,6 M€, soit moins de 2 % du montant initial. La MGP assume en outre seule une baisse des dotations (de la DCPS) en 2017, car elle garantit le reversement des montants 2015 aux communes et EPT. En conséquence, les dépenses de fonctionnement propres de la MGP sont contenues et ne s'élèvent qu'à 21,6 M€ en 2017. Avec 37 M€ en 2017 (contre 70,2 M€ en 2016), l'investissement devient une variable d'ajustement. Il ne s'élève qu'à 5 €/hab., contre près de 210 €/hab. dans les EPCI franciliens en 2015.

Dans ce contexte, la croissance des recettes issues de la CVAE (4,1 % en 2017) constitue une bouée de sauvetage pour la MGP. Les baisses de DGF et les fluctuations de la CVAE pourraient contraindre la MGP à remettre en cause la neutralité financière en diminuant les attributions de compensation.

Les EPT : l'absence de garanties financières après 2021

Les EPT sont financés par le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) qui est abondé par des prélèvements sur les impôts ménages des communes et les montants 2015 des DCPS des EPCI préexistants. Il perçoivent également la CFE jusqu'en 2021, date à laquelle celle-ci sera transférée à la MGP. Cette ressource représentait près de 1,1 Mds€ à l'échelle de la MGP en 2015. Cette perte ne s'accompagnant pas d'un transfert de compétences, elle constituerait un obstacle considérable à la viabilité des budgets des EPT. Elle pourrait même en contraindre certains à « rendre » des compétences aux communes qui les composent. Sans évolution de ce dispositif, les finances des EPT dépendront entièrement des budgets communaux et constitueront une menace de remise en cause du principe de neutralité de la construction métropolitaine pour ces derniers.

Schéma financier de la Métropole du Grand Paris en 2017



Paroles d'élus

Sur les ressources et moyens de la MGP

Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris

« Le budget de la Métropole est, en l'état actuel indigent au regard de ses obligations et de ses ambitions. Il nous faut pouvoir envisager les moyens de le renforcer dès la fin de l'année 2017 à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018. **Le budget de la Métropole doit être un levier de l'action métropolitaine, assis sur la dynamique économique et permettant un rééquilibrage entre les différents territoires.** »

Pierre Mansat, chargé de la métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris

« Est-ce que la MGP a les moyens de ses ambitions ? La réforme de la CVAE tout comme les baisses des dotations aux intercommunalités sont problématiques. [...] **La MGP aura-t-elle les moyens de ses ambitions si elle se fixe des ambitions conformes aux objectifs de la loi ? Elle est en débat sur ses prises de compétences, mais si celles-ci s'accompagnent de moyens financiers en baisse c'est plus compliqué.** »

Sur le financement des EPT

Jean-Didier Berger, Président de l'EPT Vallée Sud Grand Paris

« **Lorsqu'on nous dit qu'il n'y a pas assez d'argent à l'EPT on nous fait augmenter notre FCCT, lorsque la MGP n'a pas assez d'argent on nous menace de baisser les AC, donc c'est problématique.** Nous faisons face à des conditions humaines et financières très difficiles puisque nous n'avons presque pas d'autofinancement. **On a des leviers fiscaux très faibles, des recettes très peu dynamiques et une absence de visibilité totale sur l'avenir institutionnel et sur l'avenir des recettes [...]. donc nous souhaitons récupérer une fiscalité propre, pour récupérer des recettes claires et une dynamique, et pour qu'il reste un lien géographique entre le bloc communal et les entreprises.** Sinon, puisque nous avons la compétence aménagement, plus personne ne va mettre des terrains en zone UF, et tout le monde va faire du logement. La suppression de la taxe d'habitation change un peu la donne, mais il restera la taxe foncière. Donc sans la CFE, et éventuellement la CVAE ou une part de chacun, il y aura une déconnexion entre le géographique et l'économique, empêchant le rééquilibrage des zones d'emplois. »

Laurent Rivoire, Maire de Noisy-Le-Sec

« **La perte de la CFE en 2021 est très inquiétante et j'espère qu'on n'attendra pas le dernier moment pour nous dire ce que l'on fera l'année suivante.** C'est donc maintenant qu'il faut réfléchir à 2020/2021. Néanmoins, **Je ne demande pas forcément que la CFE reste au niveau des territoires mais je pose la question de la compensation. Tout peut être au niveau de la métropole à la seule condition qu'elle redistribue et que personne ne se sente lésé.** »

Charles Théron, DGA de l'EPT Paris Terres d'Envol

« **Au niveau financier, nous nous sommes rapidement rendu compte que ce n'est pas tout à fait neutre, et cela constitue un véritable frein. Le système du FCCT c'est mortifère. C'est très compliqué d'avancer.** Nous essayons d'assurer les compétences obligatoires et ce sera déjà pas mal. **D'une part, il existe une MGP qui peut distribuer du FIM, qui a tellement dans son budget qu'elle risque d'avoir du mal à le dépenser, et d'autre part, nous, qui avons des projets, que nous ne sommes pas en capacité de financer alors que les communautés d'agglomération le pouvaient.** Nous avons l'impression d'avoir d'un côté le Père Noël, qui peut distribuer des cadeaux, et de l'autre nous, qui ne pouvons pas assumer les missions déjà lancées. Le sujet financier est donc prioritaire. »

Xavier Lemoine, Maire de Montfermeil

« **Les communes contribuent au financement de deux supra-structures : la MGP, par la remontée de l'impôt économique et l'EPT par l'abondement à ses dépenses.** Qui donc désormais dans les villes ou les territoires trouvera intérêt à faire du développement économique en ce moment tout en sachant ne jamais en percevoir les futurs recettes ? Le système est particulièrement pervers. »

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« **En termes de financement, le premier élément serait de regarder la cartographie des territoires et les critères sociaux.** Dans les politiques publiques financées par la métropole ils doivent apparaître clairement pour les bases d'attribution. **Le second élément, c'est la CFE. Si une décision de lissage est prise à ce sujet, elle serait intelligente rien qu'en termes de rééquilibrage.** »





2. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : QUELS IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS ?

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

RESSOURCES HUMAINES

FINANCES

GOVERNANCE ET QUESTIONS DÉMOCRATIQUES

FOCUS SUR LES ENTITÉS SPÉCIFIQUES

ANALYSE DES QUESTIONS OUVERTES : PLUS-VALUES ET DIFFICULTÉS





Cadre de la réforme

Les effets de la réforme territoriale sur les enjeux de gouvernance et de représentation démocratique tiennent bien sûr à la création de nouvelles intercommunalités (EPT, fusion d'EPCI) qui ont conduit à la mise en place de nouvelles structures de gouvernance. Mais les changements tiennent aussi à des lois qui, par les contraintes qu'elles imposent, ont eu ou auront **des effets sur la parité notamment au sein des assemblées délibérantes.**

Il s'agit de la loi du 17 mai 2013 sur l'élection des conseillers municipaux, communautaires et les conseillers départementaux. Elle établit que :

- le scrutin de liste s'applique à partir de **1000 habitants lors des élections municipales de mars 2014** ;
- les conseillers communautaires sont élus dans le cadre du dispositif dit de « fléchage » sur les listes municipales selon le principe « **un bulletin deux listes** » ; **un dispositif qui, tout en introduisant un rapport plus direct entre les électeurs et les conseillers communautaires**, maintient le mandat intercommunal dans **une position connexe au mandat municipal** puisque les candidats sont choisis en fonction de leur place sur une liste municipale.
- les conseillers départementaux sont intégralement renouvelés, **au scrutin binominal mixte**, sur des cantons redécoupés.

Il faut y ajouter **les lois du 12 février 2014** relatives à l'interdiction du cumul des fonctions exécutives locales qui, à moyenne échéance, sont susceptibles de favoriser un renouvellement du personnel politique.

Des assemblées communautaires « XXL »

Dans l'agglomération parisienne, le nombre de délégués par intercommunalité va de 51 à 132 (communauté urbaine de Grand Paris Seine et Oise). La majorité des intercommunalités compte entre 75 et 90 délégués communautaires. Quant à la Métropole du Grand Paris, elle en compte 209.

Au-delà de l'agglomération, là où les intercommunalités sont plus petites en nombre d'habitants mais non en nombre de communes (en moyenne 33), le nombre de délégués communautaires par intercommunalité est moindre : il va de 23 élus (CC de Plaine et Monts-de-France) à 77 (CA L'Etampois sud Essonne).

Le nombre élevé d'élus dans les nouvelles Intercommunalités amène les assemblées communautaires à mettre en place des mécanismes permettant à la fois d'animer les réunions, d'avancer sur les dossiers tout en faisant participer aux discussions un maximum des délégués pour qu'ils soient partie prenante de la décision. D'où des instances de délibération et de décision parfois nombreuses et des bureaux comptant plus de 30 élus.

D'importants écarts de représentativité

En matière de représentation - analysée sous le seul prisme du nombre d'habitants pour un délégué - les écarts sont importants entre les grandes Intercommunalités du cœur d'agglomération et celles se trouvant dans les territoires ruraux et/ou périurbains.

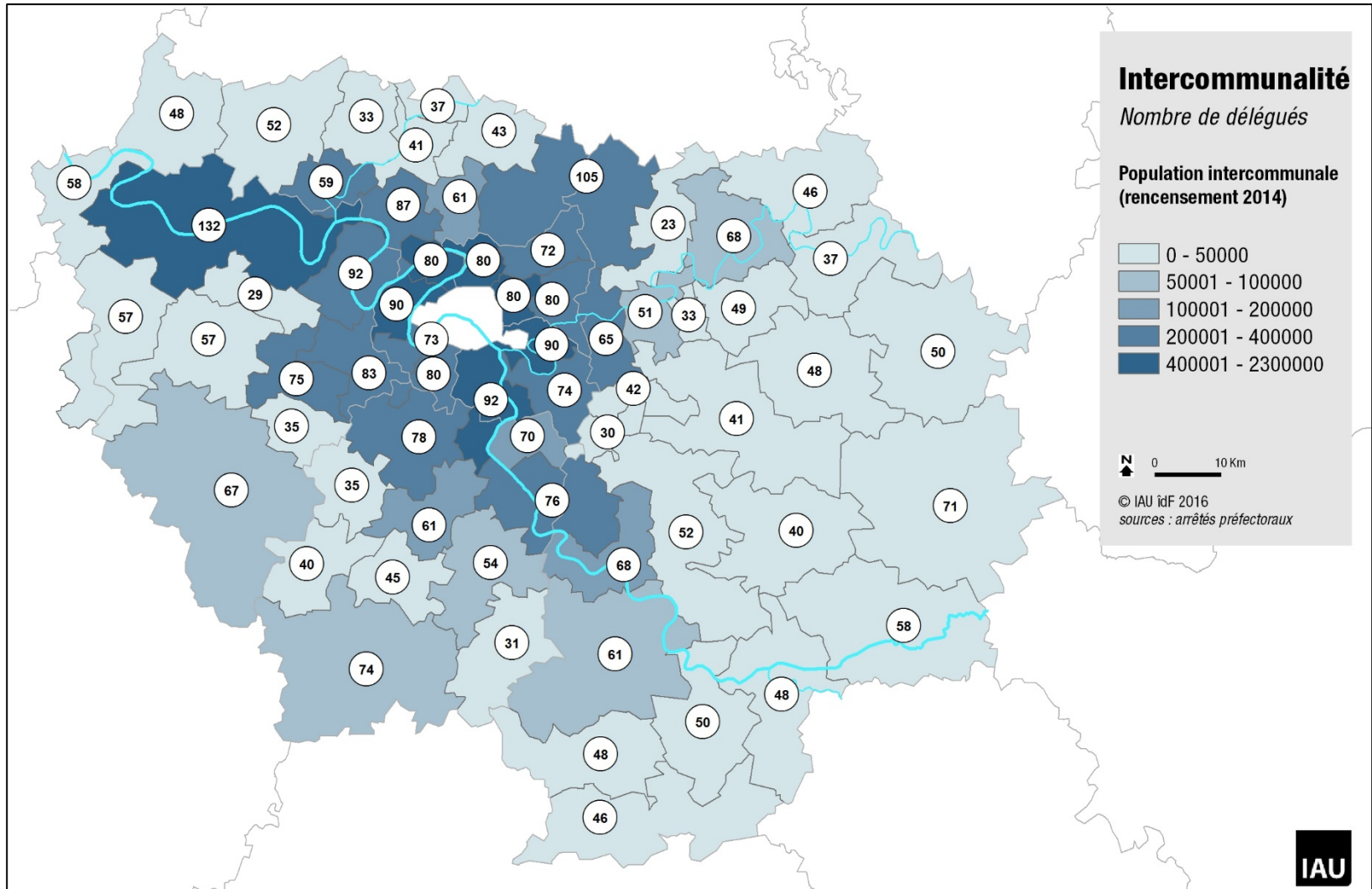
Dans le cœur d'agglomération, rares sont les intercommunalités qui comptent **un délégué pour moins de 3 000 habitants**. Ce sont dans les EPT du Grand Orly Seine Bièvre et celui de l'Ouest La Défense que la représentativité des habitants est la plus faible, respectivement, **un délégué pour 7 385 habitants et un délégué pour 6 236 habitants.**

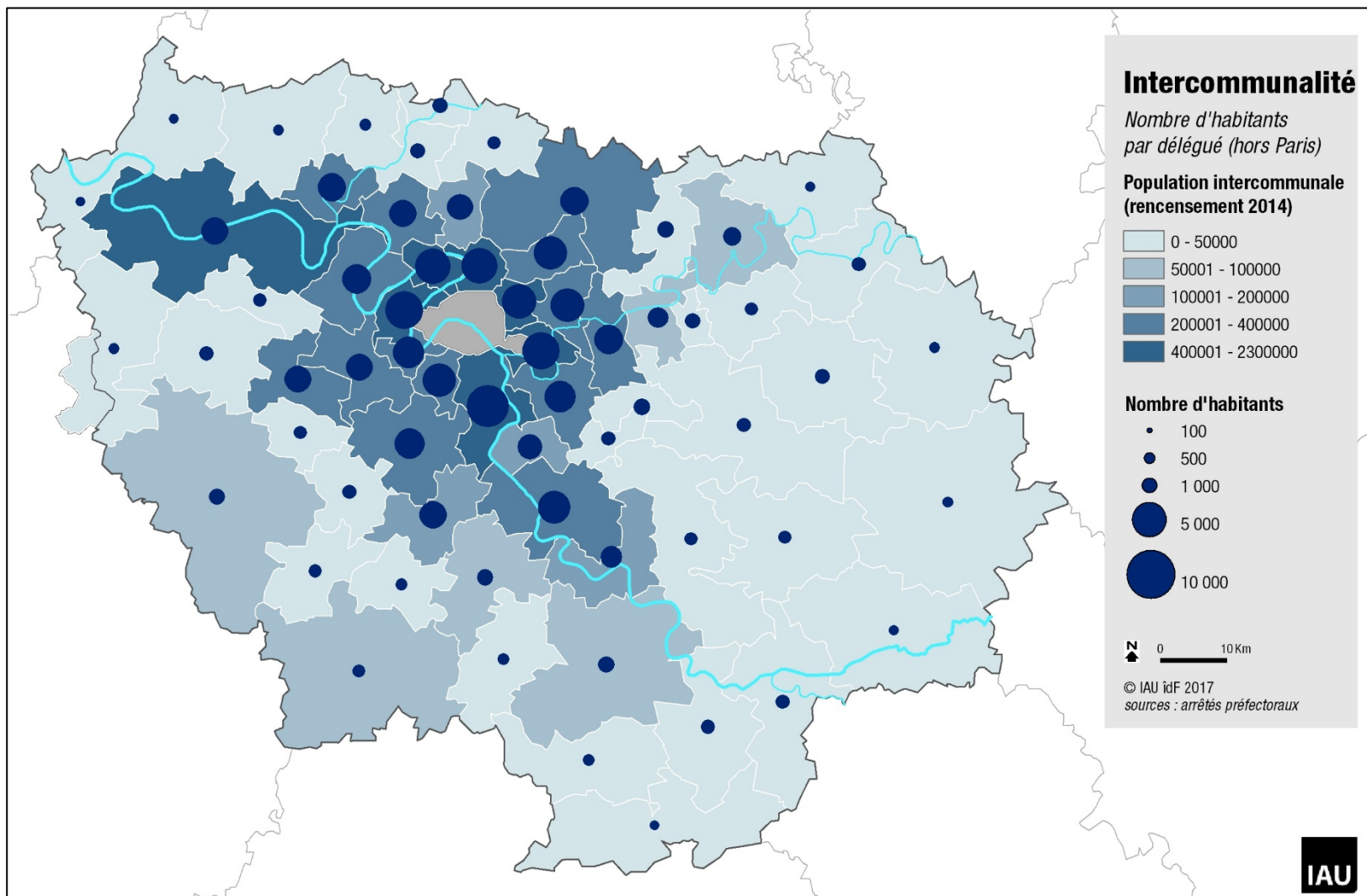
La majorité des grandes intercommunalités de l'agglomération tournent autour d'un **délégué pour 3 000 habitants**. Au-delà, dans les intercommunalités périurbaines et rurales, le nombre de délégué pour 1 000 habitants est supérieur. Les intercommunalités de 15 000 à 50 000 habitants comptent toutes un délégué pour moins de 1000 habitants. Dans les intercommunalités comprenant de 50 000 à 100 000 habitants, on compte maximum 1 818 habitants pour un délégué.

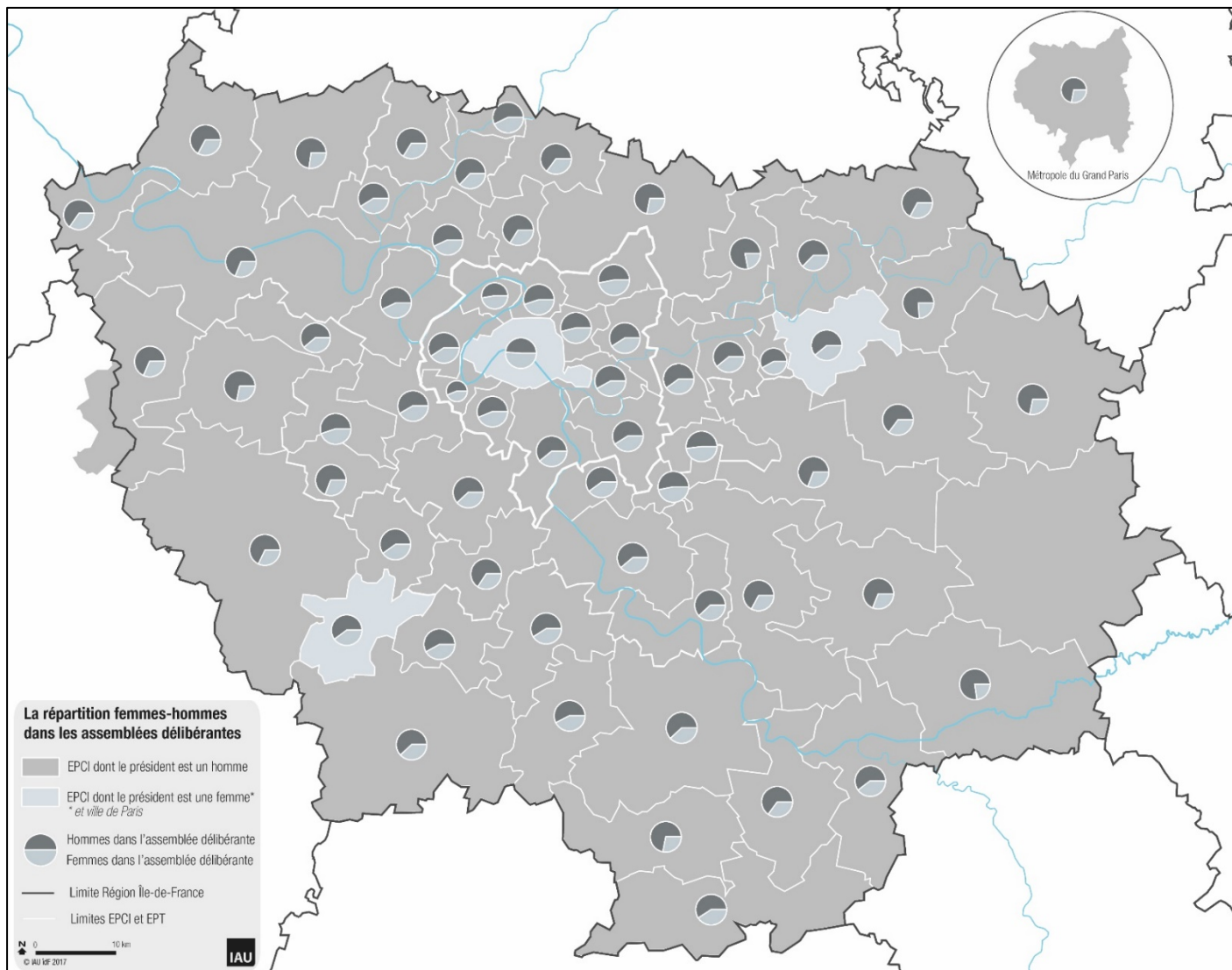
La parité Hommes/Femmes

Dans les assemblées délibérantes des intercommunalités, il y a encore **d'importants écarts entre le nombre de femmes et d'hommes**. Sur l'ensemble des EPCI d'Ile-de-France (MGP comprise), on compte 64% de délégués communautaires ou territoriaux hommes pour 36% de femmes. L'écart est encore plus important au niveau de la MGP : il y a 72% d'hommes pour 28% de femmes au conseil métropolitain.

Les femmes sont très peu nombreuses à la tête des EPCI. Sur les 54 EPCI d'Ile-de-France (hors EPT), seuls 2 sont présidés par des femmes. Et, au niveau des 12 territoires de la MGP, seul le territoire de la ville de Paris est présidé par une femme.







Résultats de l'enquête

Le souci d'adapter les structures décisionnelles pour que l'ensemble des communes soient bien au cœur du système de gouvernance intercommunale

Dans 83% des Intercommunalités ayant répondu, la totalité des communes sont représentées au bureau communautaire. Les bureaux sont, dans 91% de l'échantillon, composé d'autres élus que les vice-présidents afin que l'ensemble des communes soient présentes au sein de cette instance décisionnelle. La création de grandes intercommunalités, couplée à la diminution par la loi du nombre de postes de vice-président, conduisent à **des adaptations de la composition des bureaux afin d'assurer la représentation des communes au sein des processus décisionnelles.**

Sur la place des maires au sein de l'Intercommunalité

Près de 40% des intercommunalités ont mis en place une conférence des maires. Certes, ces instances de discussion entre maires n'ont pas de pouvoir décisionnel, mais elles permettent à l'ensemble des maires de faire entendre leur « voix » au sein des instances communautaires et de réduire les risques d'éviction des « plus petites communes ».

Près de 30% des structures intercommunales ont également établi un pacte de Gouvernance définissant les modalités d'association des communes aux instances de décision et aux instances ad hoc de dialogue, et les modes de relation entre les communes et l'intercommunalité. Il est à noter que ce n'est pas forcément dans les Intercommunalités les plus grandes que ces pactes sont créés. Par exemple la CU du Grand Paris Seine et Oise qui comprend 73 communes n'en dispose pas tandis qu'à l'inverse, la C.A de Val Parisis (15 communes) en a un.

Ce souci de positionner les communes au centre des systèmes intercommunaux renvoie à l'idée défendue, par nombre de maires dans les entretiens, tout particulièrement de ceux se trouvant le périmètre de la MGP, que l'intercommunalité doit être avant tout une « coopérative de villes », que l'entente entre les maires se fait sur le respect de chaque collectivité, dans une logique d'intercommunalité fondée sur le « consensus ».

Les relations entre la MGP et les EPT

Juridiquement, aucun lien organique n'existe entre la MGP et les établissements publics territoriaux. Ces derniers sont dotés d'une personnalité juridique propre et sont liés à leurs communes-membres par le mode d'élection et par les dotations financières que leur apportent les fonds de compensation des charges territoriales.

Comme cela a été décrit précédemment, ils partagent tout de même des compétences avec la MGP via le dispositif de définition de l'intérêt métropolitain, ligne de partage, dans un même domaine d'action publique, entre les interventions qui relèvent de la MGP et celles des EPT. C'est la raison pour laquelle **des dispositifs de régulation de l'action partagée entre les deux niveaux sont nécessaires.**

En complément de l'Assemblée des maires prévue par la loi, la MGP a ainsi mis en place **une Conférence des Présidents des Territoires réunissant le Président de la MGP, la maire de Paris et les 11 Présidents des Territoires.** Elle constitue un lieu d'échanges et de dialogue. Elle doit permettre notamment d'associer les territoires à l'élaboration des documents stratégiques métropolitains et de définir les modalités d'exercice des compétences, selon le principe de subsidiarité, entre la Métropole et les Territoires.

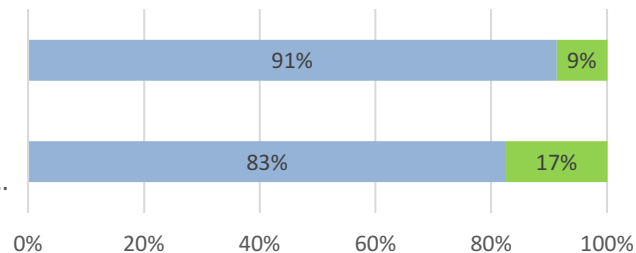
Cette coopération a été formalisée dans **une Charte de coopération stratégique entre la Métropole et les Territoires** adoptée par le conseil métropolitain le 25 novembre 2016. Elle acte la volonté de la MGP de soutenir les Territoires et de corriger les déséquilibres territoriaux, tout en prenant en compte le principe de complémentarité et de subsidiarité. Elle reconnaît également les Territoires dans leur rôle d'animation de leur projet commun avec les communes-membres et leurs contributions au projet métropolitain.

Des échanges au niveau technique existent également, par domaine d'action publique, appelés G12 car ils rassemblent la MGP et les 12 Territoires.

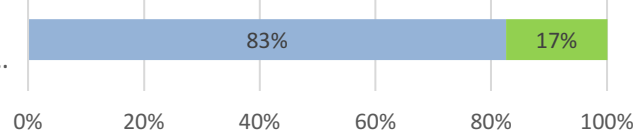
Résultats de l'enquête

EPCI /

Le bureau communautaire est-il composé d'autres élus que les vice-présidents ?



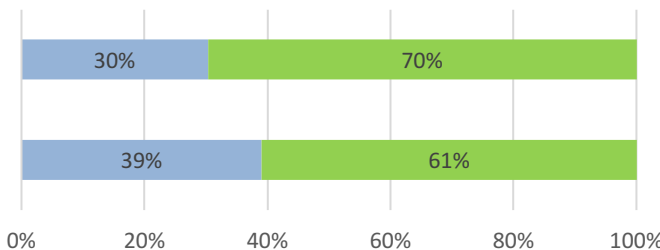
Toutes les communes sont-elles représentées au sein du bureau...



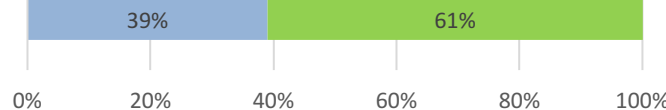
■ Oui ■ Non

Enquête FMGP/APUR/IAU, juillet 2017

Votre EPCI a-t-il formalisé un pacte de gouvernance ?



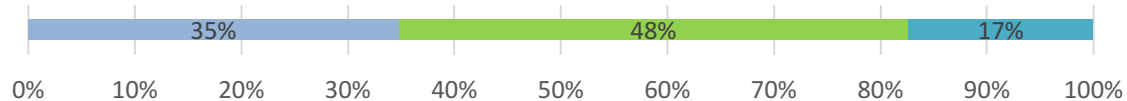
Existe-t-il une conférence des maires ?



■ Oui ■ Non

Enquête FMGP/APUR/IAU, juillet 2017

EPCI / A quelle périodicité se réunit le conseil communautaire ?



■ Bi-mensuelle ■ Mensuelle ■ Trimestrielle

Enquête FMGP/APUR/IAU, juillet 2017

Des bureaux communautaires et territoriaux s'efforçant d'inclure toutes les communes.

Dans 83% des EPCI, l'ensemble des communes sont représentées au sein du bureau communautaire.

Toutes les communes sont représentées dans les bureaux territoriaux des 8 EPT interrogés.

Une gouvernance parfois adaptée pour associer plus étroitement les maires : l'intercommunalité comme « coopérative de villes ».

Une périodicité des réunions principalement mensuelles ou bimensuelles.

Paroles d'élus

Penser la place des communes et des intercommunalités

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« Le sujet a déjà été évoqué. En Ile-de-France les intercommunalités peuvent encore grossir dès lors que les départements disparaîtront avec une redistribution des compétences entre ces deux collectivités. Les communes au sein de ces grosses intercommunalités doivent être fortement incitées à se regrouper par centralité. »

Yann Scotte, Maire d'Hardricourt

« Dans cet ensemble de 405 000 habitants, la représentation d'Hardricourt est diluée, on n'a qu'une voix au sein du Bureau communautaire. Cela pose la question de la représentation des communes rurales dans cet ensemble qui intègre 3 grands pôles urbains, c'est-à-dire pas grand-chose aujourd'hui du fait du cadre légal. »

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« En termes de représentation au sein de la métropole si elle est étendue à l'unité urbaine et si les maires sont associés au niveau de l'intercommunalité, les territoires pourraient être représentés à la MGP, car lorsqu'on est maire d'une petite commune comme moi, comment voulez-vous y être entendu, alors qu'au sein de l'intercommunalité on peut l'être. »

De l'intérêt des chartes de gouvernance et de la « coopérative des villes »

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« Nous avons produit une charte de gouvernance qui fait en sorte que les villes agissent ensemble ou essaient d'entreprendre ensemble, et qui ne crée pas une nouvelle institution au-dessus pour chapeauter les communes ou exercer les compétences à la place des communes. Je pense que l'esprit coopératif, c'est de faire tourner la présidence ; ce n'est pas un gadget. Au plan politique, dans les territoires qui fonctionnent différemment depuis longtemps, les maires ont disparu. Je pense que ce n'est pas une bonne démarche. La présidence tournante n'est pas que symbolique, elle impose que le bureau soit formé par l'ensemble des maires, que chacun ait des responsabilités et que le territoire ait

une administration réduite. Il y a un temps d'apprentissage de l'intercommunalité. Il faut trouver un équilibre, que nous n'avons pas encore, entre l'idée de « coopérative de communes » (de mettre en commun mais que chaque commune reste responsable de son territoire et de sa relation avec ses habitants) et du « chacun fait ce qu'il veut ». »

Patrice Leclerc, maire de Gennevilliers

« Pour l'instant, on est tous unis – c'est ce qui fait l'intérêt de notre territoire – sur la défense de nos spécificités, c'est-à-dire que rien n'est imposé à une ville. Cela se symbolise d'ailleurs par le fait que l'on a une présidence tournante. C'est un avantage puisque cela donne de la force à la réunion des maires et donc à cette idée de coopérative de villes, mais cela a un défaut c'est que lorsqu'un maire s'implique moins dans la présidence, le territoire baisse en régime. Donc, pour l'instant on est dans une configuration un peu atypique où l'entente entre les maires, même si l'on est de partis différents, se fait sur le respect de chaque collectivité. »

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre

« On a créé une double démarche. On a créé une charte dont l'emblème est « Coopérative de villes ». On reste très attaché à cette idée que nous sommes en respect des programmes municipaux. Nous avons 24 programmes municipaux, nous ne les gérons pas à la place des maires, chaque maire gère sa ville, moi je suis en respect de cela. Le deuxième aspect c'est que j'ai à côté de cela une conférence des maires où nous partageons, où nous construisons, etc. donc on avance. Moi je dois être en respect de cela, donc c'est ce que l'on essaye de faire ». »

Jean-Didier Berger, Président de l'EPT Vallée Sud – Grand Paris

« Nous avons trouvé des consensus. Nous avons mis en place une charte de gouvernance, basée sur la subsidiarité, sur le respect de l'identité communale, sur le principe de compensation (si jamais une commune ne veut pas faire quelque chose, cela est possible si elle trouve des économies équivalentes ailleurs) etc. Comme ces principes sont respectés, il n'y a pas de grosses difficultés. Nous avons même réussi le tour de force de ne pas augmenter le FCCT des communes et même de le diminuer un peu pour certaines d'entre elles, grâce aux économies générées. »



Des mécanismes de gouvernance pour renforcer les communes au sein des EPCI

Une gouvernance partagée entre la MGP et les EPT difficile à établir

Jacques JP Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« L'organisation de la MGP pousse les communes isolées à être timorées dans les recherches de mutualisations des moyens, car nous avons fait une erreur majeure : nous avons fait de la MGP une intercommunalité! Dans ce cadre les communes choisissent de profiter de cette intercommunalité, qui a des moyens et qui fonctionne avec une politique de guichet et non en fonction d'un projet stratégique d'intérêt métropolitain. Cela est dangereux car les présidents d'EPT essaient de construire leur territoire mais leurs efforts sont gênés ; cela est sapé par le lien direct entre les communes et la MGP. **Nous avons organisé un système voué à l'échec dès le départ, car il n'y a pas de lien direct entre la MGP et les territoires.** »

Laurent Rivoire, Maire de Noisy-Le-Sec

« Pour que la métropole avance, il faut aussi savoir mettre de côté les étiquettes politiques et travailler dans l'intérêt métropolitain. **Les compétences relevant d'entités telles que les Territoires ou la Métropole ne sont pas un problème dès que les élus savent travailler en bonne intelligence.** »



Cadre de la réforme

Des politiques de coopération déjà engagées, à toutes les échelles

La réforme territoriale dessine une évolution dans l'organisation spatiale et la structuration institutionnelle du territoire francilien. Dans cette structuration d'ensemble, **les coopérations entre les différentes entités, les intercommunalités, de même que les modalités de gouvernance entre les territoires et la MGP à l'intérieur de son périmètre ne sont pas strictement prévues par les textes.** Elles relèvent d'actions mises en place de manière volontaire par les parties concernées.

La volonté de faire et les outils existants permettent néanmoins aux collectivités de développer des partenariats. **Des coopérations souples de projets existent, pour certaines de longue date, sur le territoire métropolitain.** Elles portent des projets ou des réflexions communes qui dépassent les limites institutionnelles : **développement économique, projets de transports, grand paysage....**

Ces coopérations ont connu une période de latence suite aux évolutions institutionnelles et à la mise en œuvre de la réforme, mais **la dynamique semble reprendre dans les anciens périmètres. Plus de la moitié des EPCI interrogés dans le cadre de l'enquête (52%) disent avoir engagé des projets donnant lieu à une coopération avec au moins une autre entité (EPCI limitrophe, EPT limitrophe, MGP, département, région, autres).**

L'Association du Grand Roissy vient ainsi d'être relancée avec les communes de Seine-et-Marne membres de la communauté d'agglomération Roissy Pays-de-France, les communes de Seine-Saint-Denis et l'EPT Paris Terres d'Envol. Elle prévoit de travailler sur les transports, le logement et la formation professionnelle. De même, des réflexions sont menées pour relancer l'Actep sous forme d'association, dans son ancien périmètre.

Des partenariats récents en réaction à la nouvelle donne territoriale

En parallèle, **de nouvelles coopérations se développent, en lien avec le cadre institutionnel issu de la réforme et les nouvelles institutions qui en découlent.**

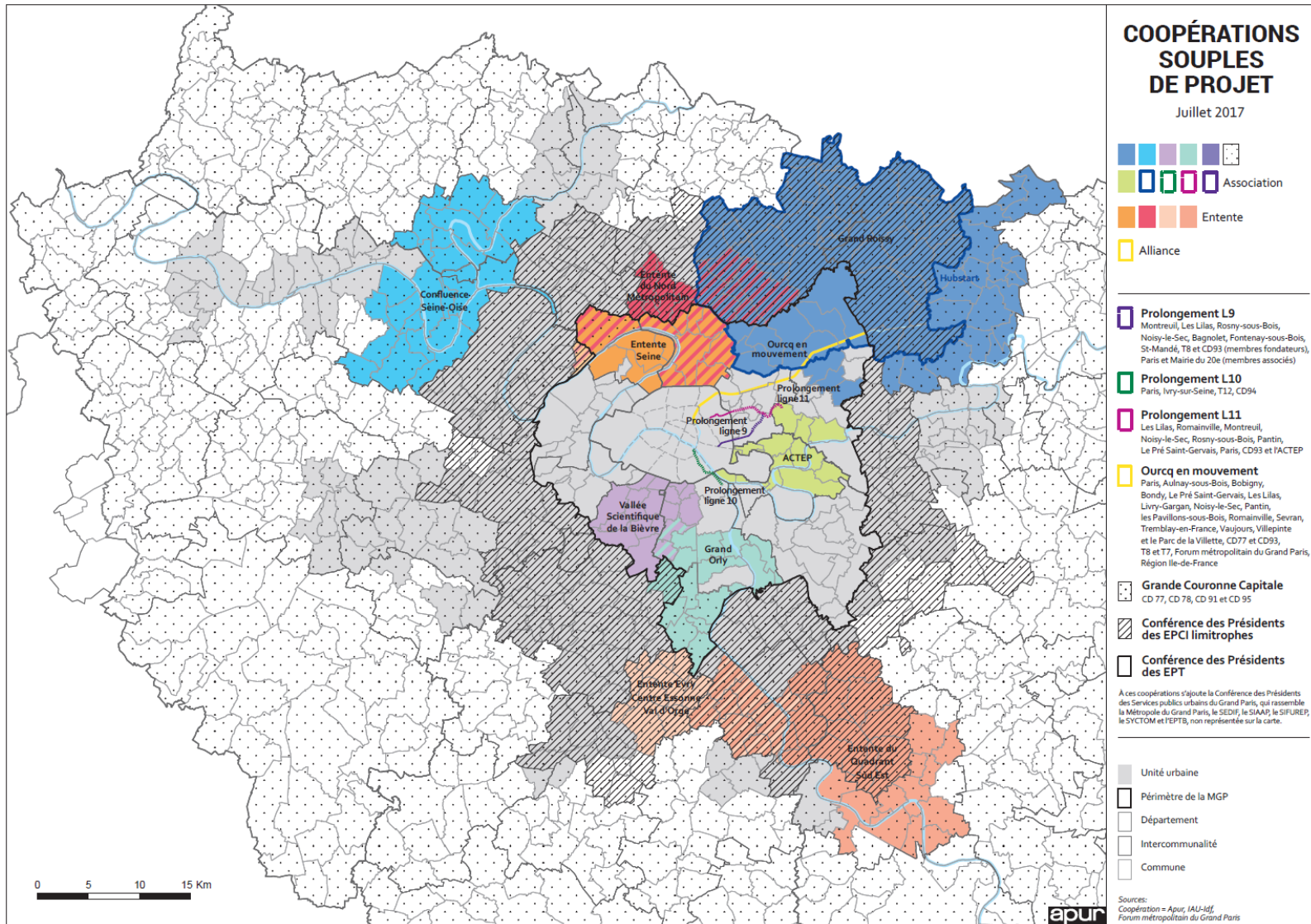
Ainsi, la MGP a développé plusieurs partenariats depuis sa création. Afin de limiter les « effets de seuil » de part et d'autre de son périmètre, une conférence qui rassemble les Présidents des EPCI limitrophes et de la Métropole a été créée. Dans ce cadre, la MGP prépare la mise en place de contrats de coopération métropolitaine qui pourront avoir deux dimensions. Un aspect stratégique qui facilitera le partage d'enjeux et d'objectifs communs, y compris en prévoyant l'association des EPCI partenaires à l'élaboration des documents stratégiques de la MGP (SCOT, PCAEM, PMHH). Un aspect opérationnel qui précisera les modalités de financement de projets d'intérêt commun. Il est envisagé que les départements de grande couronne soient signataires de ces contrats.

Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris

« J'ai déjà évoqué le sujet des effets de seuil. Et je ne varie pas sur l'idée de la mise en place d'une convention stratégique de coopération utilement proposée aux EPCI limitrophes de la métropole pour les faire accéder par exemple à nos schémas directeurs (SCOT, PMHH, PCAEM, GEMAPI) et qu'ils pourraient intégrer à convenance selon leurs besoins. Cela permettrait de supprimer l'effet de seuil sans que ces territoires limitrophes soient pour autant intégrés à la métropole. Il faut que ces EPCI soient sur la zone dense. Les autres doivent continuer normalement en contractualisant avec les départements, la région ou l'Etat sur leurs propres projets de développement. Nous n'avons pas vocation à nous substituer à tout le monde. »

De même un partenariat a été établi entre la MGP et les grands syndicats, à travers la mise en œuvre de la conférence des Présidents des Services publics urbains du Grand Paris. Cette conférence réunit la MGP, le SEDIF (distribution d'eau potable), le SIAAP (assainissement), le SIFUREP (funéraire), le SIGEIF (gaz/électricité), le SIPPEREC (énergies/télécommunications), le SYCTOM (collecte et traitement des déchets) et l'EPTB Seine Grands Lacs (gestion des lacs-réservoirs).

En 2015, en prévision de la mise en œuvre de la réforme et pour « peser » face à la Métropole du Grand Paris, **les quatre départements de Grand couronne se sont réunis au sein d'une association nommée « Grande Couronne Capitale ».** Les membres de l'association entendent affirmer l'identité et la spécificité de leurs territoires au sein de la Région Ile-de-France, et défendre ses atouts – espace, croissance démographique, dynamique socio-économique et infrastructures – comme autant de perspectives de développement pour le Grand Paris.



Paroles d'élus

Des relations bilatérales et des coopérations souples progressivement réactivées

Jacques J.P. Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« Nous avons créé depuis dix ans l'association des collectivités de l'Est Parisien. Nous étions cohérents entre nous : nous avons les mêmes sujets et problématiques. Notre SPL d'aménagement, créée avec Nogent, Fontenay et Rosny, Rosny est toujours présente ! **Nous en parlons encore hier, je prône les coopérations entre les territoires pour que l'on revienne à des synergies et des convergences en termes de développement économique et de création de richesses ! C'est la seule façon de travailler dans l'intérêt et le respect des syndicats existants de nos territoires et des communes.** »

Jean-Pierre Spillbauer, Maire de Bry sur Marne

« **A présent, dans l'est parisien nous sommes complètement coupés en tranches alors qu'il est certain que les transports ne s'arrêtent pas à la limite du territoire. Il faut donc une vision globale et nous réfléchissons à reconstituer notre association de l'est parisien, sous forme associative pour pouvoir avoir une structure où les maires se rencontrent.** »

Luc Strehalano, Président de la CA Plaine Vallée

« **Dans notre vision, c'est tout ce que l'on avait fait avec Plaine Commune et Val de France et mes collègues Patrick Braouezec et Didier Vaillant au sein de l'entente que l'on avait créée et que l'on relance, toujours avec Patrick Braouezec, mais maintenant avec Paris Terre d'Envol et avec le Grand Roissy. Au départ on était sur une logique géographique liée au T11 sur la Tangentielle Nord qui nous a conduit à construire avec la Région une charte aménagement transport. Mais notre vision était aussi de se dire : « nous sommes un petit territoire de banlieue mais nos voisins sont importants pour nos habitants, pour leurs emplois, pour leurs études et pour leurs mobilités. C'est l'essence même de l'intercommunalité que de ne pas rester cloisonnée dans nos limites administratives ! »**

Olivier Renard, directeur de cabinet de Jean-Louis Missika, adjoint à la Maire de Paris chargé de l'urbanisme, de l'architecture, du projet du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité

« **L'urbanisme, le développement et l'attractivité économique ne sont pas détachés des projets du Grand Paris. Lorsque nous parlons des projets du Grand**

Paris, il en existe en réalité deux : le projet institutionnel et les projets opérationnels ou de coopération. Ces derniers sont importants et complémentaires au projet institutionnel. Lorsque nous avons fait « Réinventer Paris » en 2014, donc avant la création de la Métropole comme institution, nous avons associé nos voisins car il nous semblait normal que le maire de la commune voisine donne son avis sur les projets qui pourraient éventuellement l'impacter. Concernant « Réinventer la Seine », c'était une expérience intéressante, largement au-delà du territoire de la Métropole du Grand Paris. Nous nous sommes projetés à l'échelle de toute la vallée de la Seine. »

François Durovray, Président du Conseil départemental de l'Essonne

« **A l'origine, on avait créé l'association pour faire face à la MGP, pour être un élément de dialogue vis-à-vis de la région, et pour ne pas disparaître. Au-delà de ça, dans Grande Couronne Capitale, je pense qu'on a beaucoup avancé sur tout ce qui concerne la mutualisation entre [nos quatre départements]. Le benchmark et la mutualisation. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, les directeurs généraux, les DGA et même les vice-présidents ont l'habitude de travailler ensemble : dès qu'on aborde un sujet, ils ont des tableaux de bord communs, ce qui n'était pas le cas il y a deux ans. Maintenant, dès que j'aborde un sujet dans le cadre du département, j'ai la situation des trois autres départements de grande couronne : sur les tarifs, sur tout. Lorsqu'on évolue dans notre politique, on essaye d'évoluer de manière convergente, par exemple sur la question de la tarification scolaire.** »

Didier Bariani, Vice-Président de la région Île-de-France en charge du Grand Paris et de la coopération Interrégionale

« **On peut très bien faire des choses parfaitement complémentaires avec la Normandie sur tout l'axe Seine sans que le fait qu'il y ait deux régions soit un handicap. Nous allons travailler de plus en plus avec la Normandie.** »

Des relations encore en construction avec la MGP

Francis Chouat, Président de la CA Grand Paris Sud, Seine-Essonne-Sénart

« **Il ne peut pas y avoir de Grand Paris réussi sans grande couronne. On n'est pas les seuls d'ailleurs à avoir pensé ça, puisque Patrick Ollier, lorsqu'il a lancé il y a un an un appel à projet : « Inventons la Métropole », n'a pas réservé cet appel à projet au seul périmètre de la Métropole du Grand Paris [mais l'a ouvert] à d'autres territoires dont le nôtre. Nous y avons d'ailleurs répondu et les choses sont en cours et nous avons des échanges réguliers avec la Métropole du Grand Paris. Je défends un lien fort avec la Métropole par le projet.** »

Le développement de politiques de coopération « interterritoriales »

Patrick Oiller, Président de la Métropole du Grand Paris

« Il y a toujours un « effet de seuil » quel que soit le périmètre que l'on détermine. Ainsi pour gommer tout « effet de seuil » et en éviter les effets négatifs, la Métropole du Grand Paris travaille déjà avec les EPCI « limitrophes » de son périmètre à l'élaboration d'une convention-cadre qui sera déclinée en contrats de coopération métropolitaine. Cette convention-cadre pourrait être déclinée en un contrat pluriannuel entre la Métropole et les Départements limitrophes de son périmètre, dans le cadre de l'association des EPCI aux schémas stratégiques de la Métropole (SCOT, GEMAPI etc.) et en matière de coordination des investissements. »

Pierre Tebaldini, Directeur de cabinet du Président de la CA Marne et Gondoire

« La MGP est lointaine pour nous, nous n'avons aucune interaction. Nous, nous ne sommes concernés que de manière très indirecte. Concernant les intercommunalités voisines, nous travaillons avec Val d'Europe car nous avons des problématiques communes : l'eau, le tourisme, les transports. Nous travaillons ensemble dans le cadre de syndicats ou de relations bilatérales »

© IAU idf – Corinne Legenne





2. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : QUELS IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS ?

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

RESSOURCES HUMAINES

FINANCES

GOUVERNANCE ET QUESTIONS DÉMOCRATIQUES

FOCUS SUR LES ENTITÉS SPÉCIFIQUES

ANALYSE DES QUESTIONS OUVERTES : PLUS-VALUES ET DIFFICULTÉS

La réforme du statut de Paris

La ville de Paris a fait l'objet en 2017 d'une loi *ad-hoc*, qui crée la collectivité à statut particulier de la Ville de Paris, en lieu et place de la commune et du département de Paris, fusionnant les services des deux entités à partir du 1^{er} janvier 2019.

Cette loi renforce les pouvoirs du maire de Paris, qui récupère des compétences aujourd'hui exercées de façon dérogatoire par l'État. Ce retour dans le droit commun lui donne des responsabilités comparables à celles des autres maires, notamment dans les domaines de la circulation, de la lutte contre l'habitat indigne, de la police des baignades ou de la délivrance des titres d'identité. Toutefois, le préfet de police disposera d'un pouvoir de prescription dans le cadre des projets d'aménagement de voirie sur les axes considérés essentiels à la sécurité à Paris et au bon fonctionnement des services publics. Le rôle des maires d'arrondissement a également été renforcé, par exemple concernant la propreté.

Cette loi prévoit également le regroupement des quatre arrondissements centraux à l'horizon 2020, avec un seul maire d'arrondissement, afin de tenir compte des évolutions démographiques à Paris. Il s'agit de la sorte de garantir une meilleure représentation démocratique des habitants de ces arrondissements, actuellement sous-représentés par rapport à la moyenne parisienne et d'assurer un service public plus adapté.

Les spécificités de Paris en tant que « territoire »

Cette modification du statut de Paris permet le maintien des structures de coopération intercommunale (MGP) et interdépartementales, et n'a pas d'impact sur le nouveau contexte institutionnel puisque la Ville de Paris constitue un territoire à elle seule. Étant une collectivité intégrée, aucune structure d'EPT n'a été créée pour la Ville de Paris. Elle est représentée à la MGP par 62 conseillers métropolitains. La Ville de Paris fait toutefois l'objet d'une caractéristique spécifique : l'état spécial territorial. Il vise à retracer les dépenses et recettes liées aux compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain et qui n'ont pas été reconnues comme telles (opérations d'aménagement, actions de restructuration urbaine, résorption de l'habitat insalubre...).

La coopération avec la MGP est engagée, ce qui se traduit par des projets développés en commun. C'est notamment le cas au sein du syndicat Autolib', Vélib' ou dans le cadre de l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris ». De plus, des demandes de subventions dans le cadre du fonds d'investissement métropolitain et du pacte État-Métropole ont été déposées par la Ville de Paris.

Des impacts de la réforme territoriale plus limités pour Paris

Concernant les transferts de compétences, la loi NOTRe a eu un impact plus limité sur Paris que sur les autres territoires du fait de son statut de commune-territoire-département et puisqu'elle conserve la clause de compétence générale en tant que commune. Toutefois, la Ville de Paris pourrait transférer certaines compétences opérationnelles à la MGP en fonction de la définition de l'intérêt métropolitain (prévu pour décembre 2017) mais dans l'attente de celui-ci aucun transfert n'a été amorcé pour ces compétences. Ainsi, à court terme, les transferts de personnels et de charges devraient être limités et progressifs, en fonction du calendrier de prises de compétences de la MGP.

Une mutualisation de certains services a été initiée dès la création de la MGP, par exemple pour la gestion comptable, pour laquelle la Ville de Paris a mis à disposition de la MGP deux équivalents temps plein. Des discussions sont également en cours concernant d'autres mutualisations (supervision et expertise sur de nouvelles opérations d'aménagement, expertise environnementale, système d'information géographique).

Pierre Mansat, chargé de la Métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris

« Nous avons une ambition : si Paris ne veut pas assurer le leadership, Paris a la volonté de s'affirmer et de prendre toute sa place en tant qu'élément moteur de la construction métropolitaine, avec des actes très concrets, comme Réinventer la Seine, Inventons la Métropole, l'arc de l'innovation etc. C'est par ces actions que Paris propose de construire la métropole des projets sans en rester au plan institutionnel. »

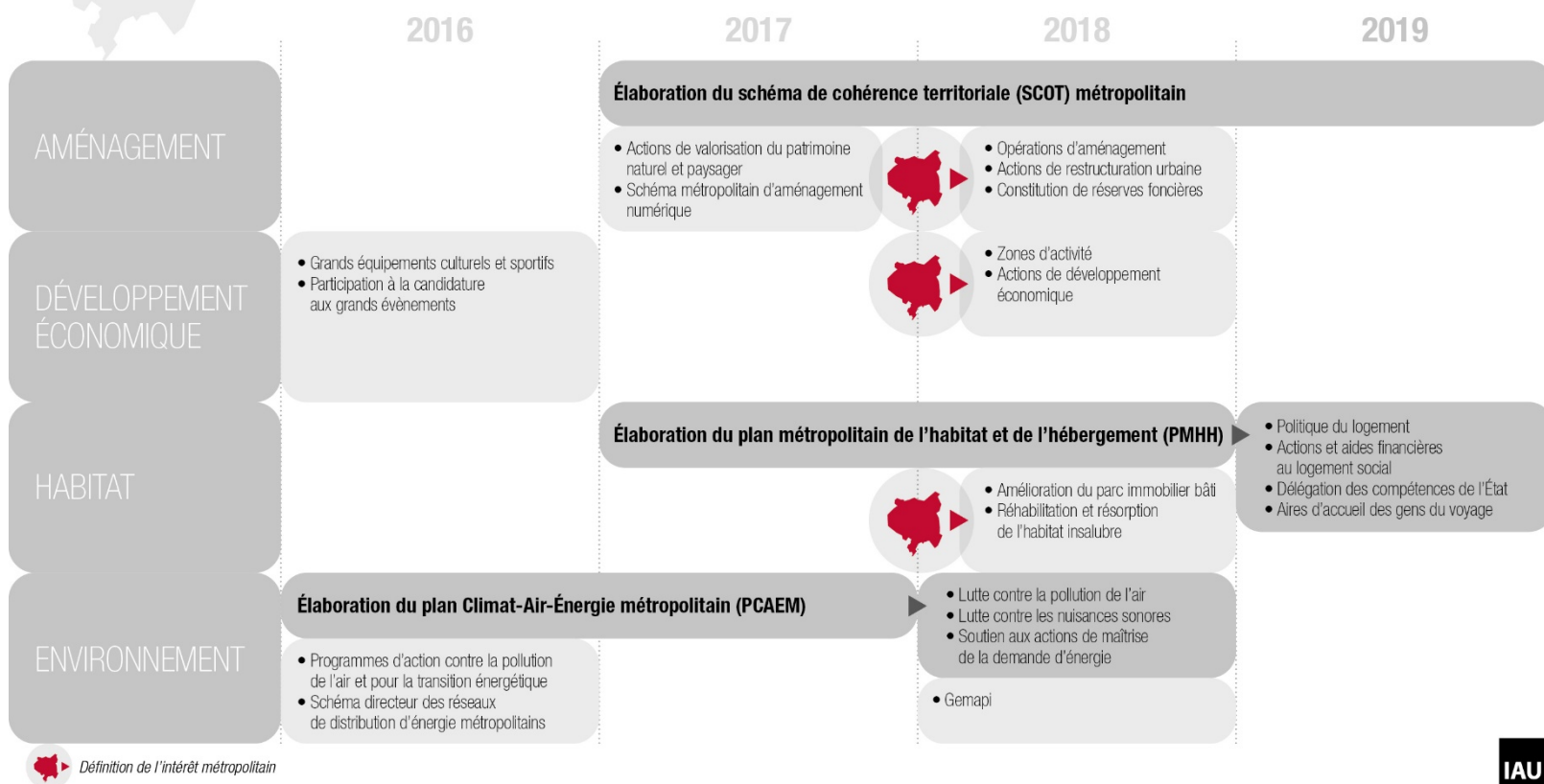
Focus sur les entités spécifiques : la Ville de Paris

La réforme a également un **impact en termes financiers**. En effet, Paris perd la croissance de la CVAE, ce qui a créé une perte de recette fiscale d'environ 20M€ pour l'année 2016. Toutefois, la Ville de Paris ne subit plus les baisses de DCPS, qui sont supportées par la MGP. De même, la perte de croissance des recettes fiscales est compensée par les mécanismes de redistribution territoriale (DSIT et investissements sur le territoire via le Fonds d'investissement métropolitain). **D'autres modifications des moyens sont envisagées, notamment une réforme des modes de calcul de la CVAE**. Cela aurait un impact pour Paris (qui la perçoit en tant que département) et pour la MGP (qui ne pourrait plus nécessairement absorber la baisse des recettes par manque de financement). **Cela constitue une préoccupation pour Paris, tout comme une éventuelle harmonisation non progressive des taux de la CFE à l'échelle métropolitaine. Il existe donc une crainte sur la soutenabilité financière de la réforme, et notamment de la MGP.**





COMPÉTENCES DE LA MGP : TEMPORALITÉ



La Métropole du Grand Paris dispose d'un statut particulier qui prévoit sa mise en place progressive, dans la continuité des EPCI préexistants et en intégrant de nombreuses communes qui, jusqu'en 2016, étaient encore isolées. Un premier bilan de sa mise en place doit nécessairement intégrer cette complexité et la prise effective de compétences qui est à venir. **L'essentiel des actions mises en œuvre s'est ainsi fait en préfiguration, et donc en-dehors, du cadre juridique qui doit trouver sa pleine incarnation à terme.**

l'intégration dans le système d'acteurs franciliens

La MGP a mis en place une gouvernance très active. Le conseil métropolitain s'est réuni 12 fois entre le 1er janvier 2016 et l'été 2017, et son bureau exécutif 7 fois en configuration délibérative. Elle a conclu des partenariats et s'est intégrée dans la gouvernance de plusieurs dizaines d'organismes, établissements publics, associations, syndicats urbains. Elle a ébauché des cadres de coopération avec les territoires qui la composent et les intercommunalités voisines.

Des réflexions sous tous azimuts et des priorités de politiques publiques

La MGP a mis en place ses commissions et de très nombreux groupes de travail pour préparer la prise en charge de ses futures compétences. **En matière de politiques publiques, logiquement, la majorité de ses délibérations portent sur les champs dans lesquels elle dispose déjà d'habilitations à intervenir : l'environnement et le développement économique.**

Dans le domaine de l'environnement, **c'est le champ de la qualité de l'air et des effets des modes de déplacement** qui a été le plus investi, avec l'organisation de la 1ère conférence internationale *Cities for air*, la création de l'Observatoire mondial des villes pour la qualité de l'air, la mise en place du dispositif « Métropole roule propre ! », la participation au financement du nouveau Vélib' métropolitain et le lancement de réflexions sur le transport fluvial de passagers. Le fleuve apparaît également comme un espace stratégique avec la **préparation de la prise de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »**.

Dans le domaine du développement économique, **la problématique de l'attractivité** a été abordée par la participation à la création du guichet unique « post Brexit ». La compétence concernant **la participation à la candidature aux grands événements et à la réalisation des grands équipements pour les Jeux Olympiques de 2024 et l'Exposition Universelle de 2025** s'est traduite par la

contribution au financement de compétitions et d'événements (course du Grand Paris, mondiaux de lutte et de hockey sur glace) et la garantie de financement pour le projet de centre aquatique olympique à hauteur de 15 M€.

La planification, un préalable aux actions futures

La dernière procédure engagée, en juin 2017, est celle du SCOT métropolitain, l'un des nombreux plans dont la MGP a la charge et qui, pour certains, conditionnent la prise de ses compétences opérationnelles (cf. infographie ci-après). C'est le cas du PCAEM – élaboration commencée en mai 2016 pour s'achever avant fin 2017 – et du PMHH – lancé en février 2017 pour aboutir avant fin 2018.

En ce qui concerne les principales compétences « aménagement » et « développement économique », **elles ne pourront être exercées qu'une fois qu'aura été défini « l'intérêt métropolitain »**, c'est-à-dire la ligne de partage entre les actions relevant de la MGP et celles ayant vocation à être mises en œuvre par les 12 territoires qui la composent. **Une première délimitation devra avoir été tracée avant la fin de l'année 2017.**

Révéler les dynamiques métropolitaines existantes

Dans l'attente du transfert effectif de ses compétences, la logique d'intervention privilégiée par la MGP est celle de l'appel à projets. Le plus visible est *Inventons la Métropole du Grand Paris*. Les porteurs des projets d'aménagement des 57 sites sélectionnés sont désignés fin septembre 2017. La MGP a aussi créé le **Fonds d'investissement métropolitain**, destiné à soutenir les projets des acteurs locaux s'inscrivant dans ses compétences et priorités. À mi-2017, 179 opérations ont été soutenues pour un montant total de subvention d'un peu plus de 32 M€. Le dernier dispositif est celui du **Pacte métropolitain d'innovation** qui a mobilisé près de 16 M€ pour financer 28 projets bénéficiant d'une contribution médiane de la MGP de 500 000 €.

Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris

« On a construit la phase 1, on s'est mis au travail pour faire reconnaître le fait métropolitain. Je pense qu'en 16 mois on a réussi. Ainsi, le concours « Inventons la Métropole » c'est 6,4 milliards d'euros investis et 2,6 millions de m² à construire et c'est le seul levier de croissance en Ile-de-France. Autre exemple, grâce au soutien financier de la métropole 390 stations de Vélib' ont été créées. On commence à émerger par des initiatives qui produisent des effets métropolitains. »

Une collectivité peu directement impactée par la réforme

L'Île-de-France a été moins impactée que ses homologues par la réforme de la collectivité régionale **car son périmètre est resté inchangé, mais également parce que ses compétences étaient déjà plus développées** : le SDRIF a largement anticipé les SRADDET, la compétence plénière sur les transports, exercée via le STIF, excède largement les transferts dont ont bénéficié les autres régions et elle organisait déjà certaines thématiques au niveau régional et non départemental (comme par exemple dans le champ de la planification des déchets).

Didier Bariani, Vice-Président de la région Île-de-France en charge du Grand Paris et de la coopération interrégionale

« On constate que, finalement, il y a eu peu de conséquences sur la région dans le changement des compétences, parce qu'il y a sûrement eu un manque d'ambition dans le transfert de compétences de l'État vers la région ou vers les régions. »

Le développement économique : un champ d'intervention en cours d'expansion

La loi NOTRe a confirmé la primauté de l'échelon régional sur le domaine du développement économique en lui donnant un pouvoir d'intervention qui n'existe pas dans les autres champs d'action publique. La Région n'en est plus le chef de file car il ne s'agit plus d'une compétence partagée mais d'une **compétence véritablement exclusive**. Elle définit seule les régimes d'aides directes aux entreprises ; les EPCI à fiscalité propre sont l'unique niveau susceptible de les accompagner, mais par voie de conventions préalables. Surtout, le SRDEII est désormais opposable, non pas aux stratégies des intercommunalités, mais directement à leurs actions de développement économique. Le SRDEII d'Île-de-France a été élaboré durant l'année 2016.

Didier Bariani, Vice-président du Conseil régional d'Île-de-France

« Nous ne sommes pas chef de file en matière de développement économique, nous avons la compétence exclusive. En matière de développement économique, rien ne peut se faire que la région n'ait engendré ou validé. Quand on parle de développement économique, cela ne veut pas dire que l'on ouvre

soi-même une boutique de cordonnier dans telle ou telle commune. C'est une **compétence globale**. Le développement économique c'est ce qui génère l'emploi et la formation. »

En parallèle, les responsabilités de la Région sont renforcées dans des champs connexes au domaine du développement économique au sens strict : pilotage des pôles de compétitivité, gouvernance des chambres consulaires, structuration de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, association à la coordination du service public de l'emploi. La Région a territorialisé ses politiques en matière de développement économique en fonction de bassins d'emploi et de formation. Elle a également initié l'élaboration du Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI).

La CTAP : un nouveau rôle pour la Région dans le champ de la gouvernance

L'Acte III de la décentralisation promeut en même temps les objectifs de rationalisation et de différenciation de l'action publique locale. La réforme vise à la fois une simplification de l'organisation des compétences et des actions entre les niveaux et leur adaptation aux différentes configurations territoriales. Les débats permettant d'atteindre ces objectifs et d'en préciser les modalités concrètes doivent avoir lieu dans le cadre des **Conférences territoriales de l'action publique (CTAP)**, convoquées et présidées par les régions.

Formellement, la CTAP doit examiner les projets de documents de planification sectorielle qui encadrent les domaines de politiques publiques partagées. Elle doit également délibérer sur les projets de conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTECC) qui déclinent, dans des domaines d'action précis, les modalités concrètes d'intervention des différents niveaux : les délégations prévues, les services unifiés, les financements conjoints. Elles permettent d'assouplir les règles encadrant les attributions de compétences et les financements croisés entre plusieurs niveaux.

Focus sur les entités spécifiques : la Région Île-de-France

La CTAP d'Île-de-France s'est réunie deux fois, en novembre 2016 et septembre 2017. Elle a permis d'examiner collectivement le SRDEII, le SRESRI, le Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) de l'Essonne, les nouveaux contrats ruraux et la CTECC correspondante et, enfin, la politique régionale culturelle.

Didier Bariani, Vice-Président de la région Île-de-France en charge du Grand Paris et de la coopération interrégionale

« Il est clair que pour le développement des territoires ruraux, la question s'est posée pour la région et pour les départements sur la manière d'agir de concert. Du coup, il a été décidé de faire cette fameuse convention spécifique aux moyens d'intervention qui seraient conjugués entre départements et région vis-à-vis du développement des territoires ruraux. Donc, on a passé une convention en CTAP : ça c'était typiquement une conséquence des lois pour continuer à agir sur l'aménagement des territoires ruraux. »





A B C D E F G H I J
K L M N O P Q R S T
U V W X Y Z
1 2 3 4 5 6 7 8

2. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : QUELS IMPACTS SUR LES INSTITUTIONS ?

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

RESSOURCES HUMAINES

FINANCES

GOVERNANCE ET QUESTIONS DÉMOCRATIQUES

FOCUS SUR LES ENTITÉS SPÉCIFIQUES

ANALYSE DES QUESTIONS OUVERTES : PLUS-VALUES ET DIFFICULTÉS



Des plus-values identifiées en termes de mutualisation et de coordination

Le questionnaire envoyé aux DGS comportait deux questions ouvertes portant sur les plus-values et sur les difficultés identifiées dans la mise en œuvre de la réforme territoriale, du point de vue de la commune, de l'EPCI ou de l'EPT interrogés. Les 54 réponses obtenues sont présentées ci-après :

Du point de vue des communes

- **Des gains de mutualisation et d'harmonisation**

De nombreuses communes mentionnent une plus-value en termes de mutualisation (économies d'échelle, optimisation de l'organisation, amélioration des services).

- **Un meilleur exercice des compétences structurantes pour des raisons d'expertise et d'échelle plus pertinente**

Des communes observent un meilleur exercice des compétences structurantes pour des raisons d'expertise de l'intercommunalité, permettant en particulier un appui aux petites communes, ou parce qu'il s'agit d'une échelle plus adaptée, plus pertinente. Les compétences les plus citées « comme devant relever des EPCI » sont : le développement économique et l'aménagement, puis les transports et l'eau. L'habitat et les déchets sont un peu moins cités. Les communes hors MGP et les communes entrées en intercommunalité avant 2010 citent un nombre plus important de compétences à déléguer aux EPCI.

- **Une mise en commun et une coordination facilitées pour les communes**

Des communes considèrent l'intercommunalité comme un espace de coordination et de mise en commun d'idées, pouvant générer une mise en dynamique des communes.

Du point de vue des EPCI

- **Des gains de mutualisation et d'harmonisation**

Des EPCI mentionnent des gains de mutualisation/harmonisation suite à la réforme grâce à une rationalisation de la prestation des services, permettant des économies d'échelle ou une amélioration des services.

- **Un niveau plus pertinent**

Des EPCI considèrent l'intercommunalité comme une échelle pertinente, permettant une amélioration de l'action publique et la mise en place de projets structurants, grâce à la vision globale dont elle bénéficie.

- **Un accès à une plus grande expertise et à de plus grandes capacités financières**

Des EPCI considèrent qu'ils sont à même de réaliser ce que les communes ne sont pas en capacité de faire (problème d'ingénierie territoriale). Ils peuvent apporter un niveau d'expertise élevé, notamment pour les petites communes. Des EPCI mentionnent également que leur taille leur permet une meilleure capacité d'investissement.

- **L'aménagement est la première compétence citée comme « devant relever des EPCI »**

Les compétences les plus citées par les EPCI comme « devant relever d'un EPCI » sont l'aménagement, l'habitat, puis le développement économique.

Du point de vue des EPT

- **Des améliorations évoquées par certains en termes de mutualisation, d'harmonisation, d'économies d'échelle et d'amélioration des services publics. L'EPT constitue une échelle pertinente en termes de proximité et d'adéquation au bassin de vie.**

- **Des réponses insistent sur la complémentarité entre la MGP qui doit disposer d'un rôle stratégique jugé indispensable (planification, redistribution) et les EPT disposant d'un rôle de mise en œuvre opérationnelle des projets.**

Paroles d'élus

Des gains de mutualisation et d'harmonisation

Pierre Tebaldini, Directeur de cabinet du Président de la CA Marne et Gondoire

« Quand on mutualise, cela a d'abord un coût. Avant de faire des économies, il faut investir. Nous avons repris la compétence des médiathèques. Pour créer un service nouveau, c'est-à-dire la gratuité et l'emprunt de livres dans toute l'agglomération, cela crée d'abord un coût. Ensuite, sur trois ou quatre ans nous arrivons à générer des économies, grâce au regroupement du système d'achat par exemple. (...) Notre priorité n'est pas de faire des économies, même si comme tout le monde, nous faisons attention à notre budget. La priorité c'est le service rendu aux habitants. (...) Notre objectif c'est d'améliorer le service. »

Jean-Didier Berger, Président de l'EPT Vallée Sud – Grand Paris

« Nous avons réussi à faire des choses significatives puisque nous avons mis en place un marché commun sur les déchets, qui nous a permis de générer de très grosses économies, avec en perspective l'harmonisation à la baisse de la TEOM. Nous avons également réalisé de très grosses économies sur d'autres marchés structurels, type éclairage public et beaucoup de gros marchés réseaux et travaux. Nous voyons donc que quand on veut vraiment faire des économies d'échelle, on peut en générer de très importantes, mais on le fait dans des conditions humaines et financières très difficiles »

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« En tant que maire du Pré Saint Gervais, environ 18 000 habitants, cela fait longtemps que j'ai compris que tout seul, je ne pourrais pas répondre aux attentes des habitants parce qu'il y a moins de marge de manœuvre que dans une ville de 50 000 habitants. Je travaille donc avec mes collègues des communes voisines car je suis très attaché au fait de l'intercommunalité. C'est le fait de faire ensemble, et à l'EPT, au-delà du moteur politique, nous discutons ensemble des projets communs. Dans la majorité des cas les rapports ne se réduisent pas à la seule politique « politicienne ».

Un meilleur exercice des compétences structurantes

Pierre Mansat, Chargé de la Métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris

« Il existe une volonté des élus parisiens de s'engager dans la construction métropolitaine et de consolider l'échelon métropolitain afin d'atteindre les

objectifs qui ont été définis : attractivité boostée, amélioration de la qualité de la vie des habitants notamment en matière de pollution et de lutte contre le dérèglement climatique. Il existe également des objectifs de réduction des inégalités qui passent par une politique de logement portée à une échelle pertinente, ne résultant pas d'une simple addition de politiques communales ou territoriales, et visant une meilleure répartition du logement social. »

Francis Chouat, Président de la CA Grand Paris Sud, Seine-Essonne-Sénart

« Une intercommunalité c'est aussi une sorte de subsidiarité. Il s'agit d'être au côté des communes pour les aider. On pourrait multiplier les exemples où la concurrence territoriale dans un territoire fait perdre du temps et de l'énergie. Regardez ce qui se passe au plan commercial : les hyper concurrences entre les grands centres commerciaux résultent aussi d'une incapacité des élus à organiser une régulation. »

Pierre Tebaldini, Directeur de cabinet du Président de la CA Marne et Gondoire

« Tout ce qui est très technique, qui ne demande pas de décision politique, nous le prenons en charge ici, pour que les communes se recentrent sur ce qu'elles savent faire le mieux, le contact avec l'habitant et fassent moins sur les tâches purement administratives. »

La Métropole, un rôle stratégique jugé indispensable et des EPT dont les missions opérationnelles sont mises en avant

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre

« Le projet d'imaginer une Métropole qui permette de résoudre les grandes questions d'inégalité est/ouest, les grandes problématiques de l'habitat, du logement et du droit à un toit pour les populations, les problématiques du chômage et du développement, les problématiques de désindustrialisation, toute une série de questions pour lesquelles ce projet de Métropole se justifie : moi j'y suis favorable et je suis un militant de la nécessité métropolitaine. »

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Nous reprenons au niveau territorial des projets des municipalités en leur donnant une cohérence territoriale dépassant les frontières municipales et nous construisons des projets communs pour être plus fort ensemble (les transports). C'est peut-être cela qu'il faudrait porter au niveau métropolitain : comment est-ce que la Métropole se nourrit des projets territoriaux pour faire Métropole à partir de ces projets ? »

Du point de vue des communes

- Une part importante de communes considère que l'intercommunalité n'apporte aucune plus-value. Il s'agit plutôt de **communes entrées en Intercommunalité en 2016** et de communes situées dans le **périmètre de la Métropole du Grand Paris**.

- **Une lourdeur et des surcoûts engendrés par la mise en place de l'Intercommunalité**

Des communes voient leur structure intercommunale comme une source de lourdeur administrative et de lenteur, générant une complexification et demandant plus de temps et de travail aux élus et aux agents. Ces difficultés sont fortement mentionnées au sein de la MGP, peu en dehors de l'unité urbaine. Du fait de la complexité de l'organisation ou des évolutions, quelques communes mentionnent des difficultés à communiquer avec l'intercommunalité, et particulièrement à identifier le bon interlocuteur.

- **La crainte d'un manque de proximité pouvant conduire à une diminution de la qualité de service**

Des communes considèrent qu'il existe un risque de perte de proximité pour l'usager et de méconnaissance du territoire, du fait de la taille des EPCI ou EPT, parfois considérés trop vastes, notamment à la suite de fusions. Cette critique est particulièrement présente hors de la MGP et dans des communes d'anciens EPCI. Quelques communes mentionnent également une diminution de la qualité de service.

- **Des difficultés de coordination ou d'entente entre les communes souvent liées à l'histoire et aux modes de fonctionnement différents, et/ou à la crainte d'une perte de prérogatives ou d'identité de la commune.**

Des difficultés d'entente entre des communes sont également mentionnées, rendant difficile la coordination entre elles. Il existe selon eux un risque de manque de cohérence au sein des EPCI, que certains élus expliquent par la faible volonté de solidarité des maires entre eux, ou par la question de l'identité spécifique des communes, que les élus entendent défendre.

- **Des obstacles mentionnés en lien avec le cadre législatif**
- Le manque de souplesse des textes
- Des périmètres imposés et des « mariages forcés », menant à des difficultés à produire un projet partagé
- Une complexité et un besoin de clarification des textes, comme la définition des compétences jugée trop large, menant à des débats « interminables » lors des transferts

- Une mise en œuvre de la réforme non aboutie, générant des situations d'expectative

- **Une prise en compte insuffisante des petites communes**

Des petites communes se sentent mal prises en compte et redoutent une méconnaissance du territoire de l'EPCI du fait de sa taille

Du point de vue des EPCI

- **Des réticences aux transferts de compétences**, souvent liées à une histoire et des modes de fonctionnement différents, à la crainte des maires d'une perte de prérogatives et d'identité de la commune, à des fusions difficiles avec la crainte de perte de réactivité des intercommunalités liée à l'élargissement des périmètres, aux réticences initiales des maires ou à des procédures trop contraignantes.

- **Un problème de soutenabilité financière qui nuit à la mise en œuvre des compétences et des projets**

Des EPCI mentionnent un faible autofinancement et de faibles moyens financiers, limitant le développement de la politique intercommunale.

- **Une complexité et un manque de souplesse des textes**

Des EPCI considèrent que les textes sont instables ou inadaptés trop peu souples et contraignants. Ils expriment un besoin de clarification et de temps pour leur mise en œuvre.

- **Des périmètres regroupant des communes hétérogènes rendent difficile la construction d'une vision partagée du territoire**

Du point de vue des EPT

Des difficultés importantes sont évoquées en termes financiers et de gouvernance, et liées pour certains à des périmètres « subis ».

- **Une complexité et une insuffisance des flux financiers**
- **Une gouvernance partagée difficile à concevoir**
- **Une situation d'expectative** liée à la définition de l'intérêt métropolitain et à l'évolution de la répartition de la fiscalité (CFE).

Paroles d'élus

Des difficultés communes à l'ensemble des niveaux

Des lourdeurs engendrées par la mise en place de l'intercommunalité

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« *En premier bilan, c'est le sentiment de perte de temps comme élu. Je passe beaucoup de temps à la MGP et sur le Territoire pour mettre en place une machine qui ne rend, pour l'instant, aucun service – pour aller vite.* »

Sébastien Meurant, Vice Président de la CA Val Parisis

« *Nous, aujourd'hui ça nous complique la vie en termes de services et même en termes de politique parce qu'on a plein de réunions dans tous les sens.* »

Yann Scotte, Maire d'Hardricourt

« *Le cadre législatif de ces organisations gigantesques génère nécessairement des lenteurs et des surcoûts... Il n'y a pour l'instant rien de probant sur le plan fiscal comme sur le plan du fonctionnement quotidien. On a tous détaché du personnel, du matériel pour un service qui était rendu avant mais qui ne l'est plus aujourd'hui puisque nous sommes dans une phase de démarrage organisationnelle.* »

Phillippe Laurent, Maire de Sceaux

« *On a beaucoup travaillé avec mon cabinet de conseil à la mise en place de l'intercommunalité en France. Ce n'était pas spécialement pour faire des économies. Ce n'est pas un discours dominant dans le développement de l'intercommunalité. Pour faire des économies, il faut créer des communes nouvelles, pas des intercommunalités, sinon on observe également une baisse de qualité du service public.* »

Des difficultés de coordination ou d'entente entre les communes, souvent liées à une histoire et des modes de fonctionnement différents

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« *[En Ile-de-France], il est plus difficile de se solidariser. C'est un territoire immense. Ce que vivent les habitants du sud du Val de Marne, et les élus de ce territoire, les autres ne le savent pas, ils n'y vont presque jamais. Cette difficulté à se solidariser est également liée à la puissance du territoire : dans les endroits très puissants il existe le sentiment que l'on peut tout faire soi-même, comme c'est le cas à La Défense.* »

Paul Miguel, Président de CA Paris Vallée de la Marne

« *On nous demande de créer de nouvelles grandes agglomérations dynamiques, métropolitaines, sur la base de structures intercommunales qui n'étaient pas toutes dans une bonne santé financière, dans un contexte de baisse permanente des ressources et sans que ces structures n'aient véritablement de légitimité démocratique ...* »

Alain-Bernard Boulanger, Président de l'EPT Boucle Nord de Seine

« *Il y a un élément de rupture extrêmement ennuyeux car Argenteuil est une ville très étalée. Deuxième difficulté dans ce territoire, c'est qu'à l'intérieur même de la boucle on est pas face à un territoire homogène. Il n'y a pas d'unité urbaine et il a des problèmes de cohérence. Ce territoire qui est créé n'a pas d'histoire commune.* »

Des obstacles liés au cadre législatif : manque de clarté et souplesse des textes, périmètres imposés et mise en œuvre non aboutie de la réforme

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« *Nous sommes perdants car dans la précédente EPCI nous avons choisi d'être ensemble. A présent, nos communes ont été regroupées de manière autoritaire par l'État et n'ont pas choisi d'être ensemble. Même si je reconnais la complexité du découpage, c'est un problème. Il aurait mieux valu fixer une obligation de faire des intercommunalités avec un délai et donner des obligations pour encadrer ces intercommunalités (un nombre plancher de communes et/ou d'habitants par exemple).* »

Pierre Mansat, Chargé de la MGP auprès de la Maire de Paris

« *Les lois Maptam et NOTRe sont restées au milieu du gué, résultats de compromis. Cela aboutit à un système encore en devenir* »

Yann Scotte, Maire d'Hardricourt

« Les prérogatives du Maire sur l'urbanisme, le pouvoir de police, la petite enfance s'estompent, se réduisent. **Nous sommes face à des Injonctions contradictoires.** Prenez la sécurité incendie, on découvre par exemple que l'entretien des bornes incendies est du ressort intercommunal mais que la responsabilité de la défense extérieure contre l'incendie est toujours du ressort du Maire. **La compétence GEMAPI ce n'est pas clair du tout ; on ne sait pas si l'intercommunalité va la prendre. »**

Philippe Tautou, Président de la CU Grand Paris Seine & Oise

« **La voirie fait partie des compétences obligatoires d'une communauté urbaine.** L'exercer implique un transfert des moyens matériels mais surtout humains des mairies vers l'intercommunalité. **Dans ce domaine, la loi impose un système rigide alors qu'il faudrait plus de liberté, davantage de souplesse.** Que cette compétence puisse en partie rester à la charge des communes, notamment les plus petites, me semblerait plutôt pertinent. La communauté urbaine pourrait, de son côté, gérer les grandes infrastructures et les pôles urbains. »

Des difficultés spécifiques aux EPT

Un problème de soutenabilité financière

Jacques Verbrugghe, DGS de l'EPT Paris Terres d'Envol

« **Au niveau financier, nous nous sommes rapidement rendus compte que ce n'est pas tout à fait neutre, et cela constitue un véritable frein pour beaucoup de choses.** Nous avons eu une perte sèche à la création du territoire, et nous n'avons pas touché les 670 000 euros de Cotisations sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) de dynamique, qui sont partis à la MGP. »

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« **Je réclame donc l'autonomie sur la fiscalité d'autant que l'Etat baisse ses dotations, notamment celle aux intercommunalités. Comment trouver les moyens de financer des projets si notre budget est en baisse constante ? La métropole stratège doit être une puissance d'investissement pour les territoires.** La loi NOTRe a confié aux territoires des politiques publiques stratégiques comme la politique de la ville et le renouvellement urbain, et les ministères s'appuient fortement sur les EPT pour assurer de lourdes missions de pilotage et d'ingénierie. **Alors d'un côté nous sommes reconnus par les ministères comme entités institutionnelles et dans le même temps nos moyens ne cessent de diminuer. »**

Une situation d'expectative

Michel Teulet, Président de l'EPT Grand Paris Grand Est

« **Aujourd'hui, pour les futures réformes, il faudrait revenir aux fondamentaux.** Même si nous ne sommes pas satisfaits de la réforme précédente, elle a déjà été mise en place, il faut vivre avec, on ne va démolir ce qui a été construit. Pour avancer, nous avons besoin de savoir où nous allons. **Aujourd'hui il existe une frilosité pour prendre des décisions, car nous ne connaissons pas l'avenir des EPT. On ne peut se projeter qu'à un ou deux ans, ce qui est très insuffisant »**

Une appropriation difficile

Philippe Laurent, maire de Sceaux

« **Le territoire est vécu comme une source de complexité énorme qui ne représente que peu d'intérêts,** il n'y a pas de problème interpersonnels, l'entente est bonne, ce n'est pas là que réside le problème. **On a une administration qui s'est mise en place mais qui peine à fonctionner.** Par exemple, sur le traitement des déchets le service n'est pas assuré correctement et nous n'avons pas compris comment cela s'est mis en place, les élus ont du mal à s'approprier cette nouvelle institution. **Le transfert obligatoire de la compétence PLU, essentielle pour les communes, a été une grande erreur. »**



3. SYNTHÈSE





La réforme territoriale, qui s'est ouverte avec la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, s'est structurée autour de 4 mots d'ordre : simplification, rationalisation, mutualisation et différenciation. Ils seront repris et développés dans les lois Maptam du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015.

En l'espace de quelques années seulement, les collectivités territoriales ont connu des bouleversements majeurs, conséquence d'une recomposition profonde de la carte intercommunale. C'est la « face visible de la réforme ».

Entre 2015 et 2017, le nombre d'intercommunalités en Ile-de-France a ainsi été divisé par deux, passant de 113 EPCI à 65, s'accompagnant d'une augmentation du nombre moyen de communes au sein de chaque structure intercommunale (20 au lieu de 11) et d'un accroissement significatif de la population moyenne des intercommunalités (153 000 au lieu de 72 000).

Le paysage intercommunal s'est structuré en trois grands espaces institutionnels : l'espace du cœur d'agglomération correspondant au territoire de la Métropole du Grand Paris et aux 11 établissements publics territoriaux créés au 1^{er} janvier 2016 ainsi que la Ville de Paris, le pourtour de la MGP composé de grands EPCI qui comptent, en majorité, plus de 180 000 habitants, et l'espace de l'intercommunalité périurbaine et rurale qui regroupe plus de la moitié des intercommunalités franciliennes avec un nombre d'habitants moyen nettement plus réduit (< 35 000 habitants).

Ces transformations territoriales importantes et récentes intervenues dans un temps court se sont également accompagnées de **stratégies d'adaptation des opérateurs de l'aménagement et de l'habitat. Dans le champ de l'aménagement, on assiste ainsi à une dynamique de concentration autour de grands acteurs. L'État a regroupé ses moyens au sein d'un opérateur - Grand Paris Aménagement -, les intercommunalités montent en puissance en créant leur propre EPL tandis que les départements se repositionnent selon deux logiques. Une logique de mutualisation des outils d'ingénierie départementaux au sein d'un même pôle d'ingénierie (ex: regroupement d'agence de développement, de structures d'insertion par l'emploi et des outils d'aménagement) ou une logique de concentration des moyens des EPL du territoire (ex : fusion des SEM des Yvelines et de l'Essonne pour créer une SEM interdépartementale Citallios).**

Dans ce contexte, ce **premier bilan de la réforme territoriale réalisé par le Forum métropolitain du Grand Paris en collaboration avec les agences**

d'urbanisme APUR et l'IAU-Idf, permet, au-delà du cadre juridique posé par la loi, d'évaluer l'état d'avancement de sa mise en œuvre. Il apporte des éléments de contribution au débat institutionnel sur le Grand Paris relancé dans cette année de renouvellement des mandats électifs.

Il s'appuie sur une enquête par questionnaire, à laquelle a répondu plus d'une centaine de responsables administratifs de communes et d'intercommunalité, et des entretiens réalisés auprès d'une trentaine d'élus. Ce bilan permet de mettre au jour les principales avancées, les difficultés rencontrées par les acteurs mais également les éventuels points de blocage. Les principaux résultats de ce bilan sont synthétisés ci-après.

Des intercommunalités en attente de projet de territoire

Les projets de territoire ne sont pas des documents obligatoires, ils n'ont pas de « force juridique » mais par leur contenu, par la démarche collective de concertation entre élus, entre acteurs communaux qu'ils impliquent, ils constituent un moyen de créer une dynamique de projet à l'échelle d'une intercommunalité.

Or, les réponses à l'enquête mettent en évidence que, majoritairement, les EPCI ne disposent pas aujourd'hui de projet de territoire. Sur ce point, il n'y a pas de différences notables selon leur statut juridique. 63% des communautés de communes et 57% pour les communautés d'agglomération n'en n'ont pas et seuls 3 EPT en ont adopté un.

Ce faible nombre de projets de territoire est à mettre en lien avec les profondes et récentes transformations du paysage intercommunal francilien. Les modifications de périmètre ou de statut, les fusions et la construction avec des communes isolées expliquent que les intercommunalités se concentrent davantage aujourd'hui sur les questions d'harmonisation des compétences, sur les transferts à opérer entre les différents niveaux territoriaux, sur la gestion de problématiques de ressources humaines que sur l'élaboration d'un projet de territoire. Les évolutions en cours donnent également des éléments de compréhension sur la mise en place très progressive des coopérations entre nouveaux territoires mais aussi avec les EPCI limitrophes ou la Métropole.

Développement économique : une profonde recomposition

Le développement économique est sans doute le domaine d'action publique où la réforme territoriale et plus particulièrement la loi NOTRe, a apporté la plus grande clarification quant au rôle des différents acteurs. Elle a conforté la Région dans son rôle stratégique de définition des grandes orientations (SRDEII 2017-2021) mais aussi dans son rôle plus direct et opérationnel auprès des entreprises. La Région définit des régimes d'aides directes aux entreprises dans lesquels les EPCI doivent inscrire leur politique et assurer, un maillage territorial de son action, au travers de « guichets actifs » présents dans chacun des 24 bassins d'emploi créés en Ile-de-France.

La prééminence de la Région ne signifie pas pour autant qu'elle soit devenue le seul acteur dans ce domaine, mais que les rôles de chacun des niveaux institutionnels, se redéfinissent avec une montée en puissance des intercommunalités.

Les intercommunalités s'approprient ainsi leur compétence « développement économique » qu'elles ont fortement investie : 87% des intercommunalités du panel ont ainsi engagé le transfert des ZAE et 83% ont pleinement investi leur rôle nouveau en matière de promotion du tourisme en se dotant d'un office de tourisme intercommunal. Mais la définition de l'intérêt communautaire n'est réalisée que dans trois quarts des intercommunalités. **Les communes demeurent cependant encore très attachées à l'animation des politiques locales du commerce** et la moitié d'entre elles disent avoir conservé la compétence « commerce de proximité. »

Dans cette nouvelle configuration des rôles, **les départements eux aussi continuent à agir même si leurs possibilités d'intervention sont limitées dans ce champ d'action publique**. La Métropole du Grand Paris aborde quant à elle cette compétence par le prisme de l'attractivité (ex : participation à la création du guichet unique « post Brexit) ou encore par la contribution au financement de compétitions et d'évènements nationaux (ex : Jeux Olympiques de 2024, Exposition Universelle de 2025).

L'aménagement : une compétence intercommunale encore en construction

En Ile-de-France, l'intérêt communautaire/territorial reste encore très souvent à définir. Or le degré d'intégration de la compétence « aménagement » sera lié par les limites de l'intérêt communautaire. Seulement un peu plus d'un tiers

des EPCI ont défini leur intérêt communautaire en matière d'aménagement de l'espace. Le flou sur les contours de la politique d'aménagement est particulièrement marqué pour les EPT encore dans l'incertitude sur ce qui relève du niveau métropolitain et du niveau territorial.

La compétence aménagement n'est donc que très partiellement activée. 39% des EPCI du panel ont initié la procédure d'élaboration d'un SCOT et seulement 22% exercent la compétence PLUI. Le pourcentage est encore plus faible au sein du périmètre de la MGP où, seuls, deux EPT ont engagé l'élaboration de leur PLUI (Plaine Commune et Est Ensemble). Dans les autres EPT, cette compétence se résume généralement à un rôle de « chambre d'enregistrement » par le conseil territorial, des modifications et/ou révisions initialement engagées par les communes.

La gestion de la destination du sol demeure une compétence sur laquelle les communes ont gardé la main. Au cours des entretiens, les maires se sont d'ailleurs déclarés majoritairement favorables au maintien de cette compétence à l'échelle locale. Ainsi, les trois quarts des communes interrogées déclarent assurer aujourd'hui encore la gestion de leur PLU et l'instruction des permis de construire. Leur nombre est plus important encore au sein de la MGP : 94% déclarent continuer à instruire les permis de construire contre 57% en dehors de l'agglomération.

Habitat et politique de la ville : des niveaux de transferts inégaux

Ces compétences, en partie obligatoires pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, sont massivement prises en charge puisque près des trois quarts des EPCI exercent au moins une compétence dans ces domaines. Nombre de communes ont ainsi transféré l'intégralité de ces compétences, notamment pour ce qui relève de la politique de la ville, y compris parmi celles n'ayant opéré aucun transfert avant 2016. Au sein des EPT, cette prise de compétence apparaît effective, puisqu'ils exercent tous au moins une compétence dans ces domaines (PLH, rattachement des OPH...). Par ailleurs, plus de la moitié des EPCI disposent d'un service dédié à la politique de la ville. L'analyse montre que **ces compétences sont nettement plus exercées par les EPCI dans l'unité urbaine qu'au dehors**, là où les communautés de communes, pour lesquelles ces compétences sont optionnelles, sont largement majoritaires.

Cette prise de compétence formelle masque néanmoins une mise en œuvre très hétérogène. Il apparaît que les EPCI exercent largement ces compétences, sans que les communes n'aient pour autant complètement lâché la main, particulièrement dans le domaine de l'habitat (57% continuent à y jouer un rôle). De même, une observation détaillée fait ressortir une prise en charge encore largement inaboutie (PLH rarement approuvé, procédures de rattachement d'OPH inabouties...). Les transferts sont donc encore en cours, et leur niveau de mise en œuvre peut être variable selon l'antériorité intercommunale, notamment dans le cas des EPT.

Ces difficultés de l'intégration intercommunale sont également liées aux incertitudes sur la répartition des compétences entre les différents échelons. La loi ne définit pas précisément les limites des compétences « habitat » et « politique de la ville », ni les parts de financement de chaque niveau, rendant la mise en œuvre délicate et potentiellement instable.

Services urbains : un fort niveau de transfert

Si les compétences de collecte et de traitement des déchets sont obligatoirement assumées par les EPT et EPCI depuis 2017, ce n'est pas le cas des compétences eau et assainissement. Elles sont optionnelles jusqu'en 2018 pour les EPT et jusqu'en 2020 pour les EPCI. Ces distinctions dans la législation expliquent la prise en charge plus rapide de la compétence déchets. **La réforme a eu un impact important sur ces compétences puisque moins de 20% de communes ont gardé l'intégralité de la gestion des services urbains. Pour leur part, les EPT ont, comme une majorité d'EPCI, presque intégralement pris en charge ces compétences.** Ceci s'explique par l'ancienneté des grands syndicats urbains, et le caractère très technique de leur gestion ce que confirment les entretiens avec les élus qui, dans leur majorité, soulignent un transfert sans opposition majeure bien que complexe dans la pratique.

Un exercice des compétences optionnelles fragmenté

La compétence environnement a été majoritairement transférée aux EPCI/EPT, ce n'est pas le cas des équipements culturels, éducatifs et sportifs, de l'action sociale ou de la voirie, pour lesquelles les communes maintiennent des compétences : 76% des communes ont conservé des compétences sur les équipements culturels, éducatifs et sportifs, 78% sur l'action sociale et 67% en matière de voirie. Les intérêts communautaires n'ont que rarement été définis et les communes gardent généralement la main dans ces secteurs d'action

publique plus délicats à transférer car considérés comme relevant d'un échelon de proximité.

Dans le cadre des fusions d'EPCI et créations d'EPT, les nouvelles intercommunalités doivent harmoniser l'exercice des compétences optionnelles sur l'ensemble de leur territoire. Du fait de périmètres quelquefois imposés et d'un calendrier serré pour la mise en œuvre de la réforme, ces harmonisations de compétences optionnelles se font parfois à la baisse, limitant les rationalisations dans ces domaines et aboutissant à des démutualisations.

Des transferts de compétences ... mais peu de transferts de personnels

Théoriquement, les agents exerçant en totalité leurs fonctions au sein d'un service transféré sont déplacés de plein droit dans l'EPT ou l'EPCI. L'état des lieux des transferts de personnel montre que la pratique est bien différente. De fait, si 71% des communes ont transféré au moins un agent, pour 85% d'entre elles, moins de 10% de leur masse salariale a été transférée. De même, dans chaque secteur d'action publique, seule une minorité d'EPCI et d'EPT ont créé des services nouveaux ou mutualisés. Ces transferts de personnel des communes vers les intercommunalités sont toutefois plus importants dans quelques secteurs : la gestion des déchets, les équipements culturels et la voirie.

Dans le cadre de la réforme, il était mis en avant que la rationalisation des moyens et des coûts devait notamment passer par le transfert de personnels dans différents champs de compétence mais aussi par la mutualisation. En l'état, **seuls 40% des EPCI ayant répondu au questionnaire ont engagé un schéma de mutualisation.**

Les incertitudes liées aux transferts de personnel quant à la conservation des droits individuels ou collectifs génèrent des inquiétudes de la part des agents. Si leur régime indemnitaire est préservé lors du transfert, le maintien de leurs fonctions ou de leurs prestations d'action sociale n'est pas assuré. Ces impacts sociaux de la réforme, même accompagnés de dialogue social, sont loin d'être négligeables. Ils se traduisent d'ailleurs par **une augmentation du taux de rotation des agents observé par 43% des EPCI.**

La baisse des dotations de l'État aux collectivités : « face cachée » de la réforme

Les résultats de l'enquête soulignent un fort enjeu autour des questions financières, avec des moyens jugés aujourd'hui insuffisants par les élus au regard des compétences à exercer par les différents niveaux.

De 2012 à 2017, **le bloc communal a connu une baisse de 56% de sa DGF plus forte en Ile-de-France que la moyenne nationale**. Elle s'est répercutée sur la quasi-totalité des communes franciliennes tout en étant plus prononcée dans les communes aux potentiels fiscaux les plus élevés. Parallèlement, le développement de l'intercommunalité a conduit à une augmentation de la DGF des EPCI franciliens qui, en 2017, représente 1,81 Mds€. **Depuis 2014, des baisses importantes sont également constatées pour les départements**. Les plus impactés sont ceux qui concentrent les populations les plus aisées et les activités économiques les plus dynamiques. Face à cette situation les départements et les communes sont souvent contraints de jouer sur la hausse des taux mais de façon inégale. Dans ce contexte, on observe un maintien des dépenses de fonctionnement des départements mais une baisse de celles d'investissement alors que l'investissement du bloc communal est celui qui a le plus pâti de la baisse des dotations.

La région a vu, elle aussi, sa dotation forfaitaire fortement baisser depuis 2014. Mais elle souffre moins de cette réduction dans la mesure où la DGF représente une part progressivement moins importante de son budget. Dans le même temps, elle bénéficie en effet d'un accroissement de la part de ses ressources dynamiques en percevant désormais 50% de la CVAE au lieu de 25%. Par ailleurs, elle maintient des marges d'investissement en jouant sur le fonctionnement (forte réduction des dépenses) et en recourant à l'endettement.

Avec ces fortes baisses de dotations, la péréquation compense plus qu'elle ne réduit les inégalités au sein du bloc communal. Si la montée en puissance des dotations de péréquation compense la baisse de la DGF, elle ne peut rééquilibrer les fortes inégalités socio territoriales existantes. Parallèlement, l'Ile-de-France est la première contributrice à la péréquation horizontale nationale à travers notamment le FPIC dont la contribution du « bloc communal » francilien représente le tiers du montant total. La pression est d'autant plus mal vécue aujourd'hui par les élus franciliens que le montant de ce fond est très fluctuant. En raison des changements de la carte de

l'intercommunalité, il est difficile de prévoir d'une année sur l'autre à quelle hauteur les communes et intercommunalités seront ponctionnées.

Pour la MGP et les EPT, la question qui se pose est celle de la soutenabilité financière du système. La Métropole est susceptible d'être déstabilisée par une baisse conjointe des dotations et du produit de la CVAE. Quant aux EPT, ils sont financés par le fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) et par la CFE jusqu'en 2021, date à laquelle celle-ci doit être transférée à la MGP.

Gouvernance et questions démocratiques

La réforme territoriale, par ses effets sur la taille des intercommunalités (liée aux différents seuils démographiques) et ses lois relatives à la réforme des modes de scrutin aux élections municipales et cantonales, comme au non cumul des mandats locaux et nationaux, a eu des impacts **sur la représentativité démocratique au sein des instances délibératives des gouvernements locaux**.

Le nombre d'habitants pour un délégué communautaire/territorial est nettement plus important dans la partie centrale de l'agglomération, là où se concentrent les grandes intercommunalités, que dans les territoires périurbains et ruraux. D'un autre côté, **les communes périurbaines et rurales font partie de structures intercommunales comptant plus de communes** dont tous les maires n'ont pas une vice-présidence et ne font pas partie du bureau communautaire. Il y a, dans ces territoires, un risque d'éloignement des communes par rapport au centre du pouvoir intercommunal.

Près de 40% des intercommunalités ont mis en place une conférence des maires qui vient renforcer le travail du bureau communautaire. Près de 30% des structures intercommunales ont souhaité aller plus loin encore en établissant un Pacte de Gouvernance qui définit comment les communes sont associées dans les instances de décision ou des instances ad hoc de dialogue, et comment s'organisent les relations entre les communes et l'intercommunalité.

Au sein des EPT l'idée de «**coopérative des villes** », reposant sur le respect de chaque commune et fonctionnant sur une recherche permanente du consensus a été largement reprise par les élus.

La place des femmes au sein des assemblées délibérantes est inégale. Les binômes femmes/hommes introduits aux dernières élections ont permis d'obtenir une parité au sein des assemblées départementales. Elle ne s'est que partiellement traduite au sein des exécutifs départementaux : sur les 7 départements d'Ile-de-France (si l'on considère que la Ville de Paris est désormais une collectivité à part) aucun ne compte de femme à la tête de son exécutif.

Il subsiste également des écarts importants dans les assemblées délibérantes des EPCI entre femmes et hommes. Sur l'ensemble des EPCI d'Ile-de-France (MGP comprise), 64% de délégués communautaires ou territoriaux sont des hommes et 36% des femmes. Sur les 54 intercommunalités d'Ile-de-France, seules deux femmes sont présidentes. Parmi les 12 territoires de la MGP, seule la Ville de Paris est présidée par une femme.



- 1. Le renforcement de la maille intercommunale est incontestable et cette réforme marque la fin de la « spécificité francilienne » puisque toutes les communes d'Ile-de-France font désormais partie d'une structure intercommunale.** Néanmoins, l'état d'avancement des transferts de compétences des communes vers les intercommunalités est très variable selon les situations territoriales antérieures et les domaines de compétence.
- 2. La montée en puissance des intercommunalités ne s'est pour l'instant traduite que par des transferts illimités des personnels communaux** vers les intercommunalités. Quel que soit l'état d'avancement de ces transferts, la question des ressources humaines demeure l'une des principales préoccupations auxquelles sont confrontés les élus et les administrations chargés de la construction des nouvelles intercommunalités.
- 3. Les structures intercommunales, récentes pour la majorité d'entre-elles, sont encore centrées sur des problématiques de mise en place et de gestion plutôt que de projet. De fortes résistances à l'intercommunalité s'observent sur des enjeux aussi déterminants pour la forme et le devenir d'un territoire que la gestion des sols - PLUI - ou de la gestion de l'habitat (OPH).** Ces résistances donnent parfois lieu à des stratégies de contournement de la loi pour éviter « l'intercommunalisation » d'outils jugés trop intégrateurs.
- 4. Parallèlement à la montée en puissance des grandes intercommunalités, les opérateurs de l'aménagement** aussi bien étatiques, départementaux qu'intercommunaux comme les grands services urbains, **se sont mis à l'échelle des enjeux métropolitains selon une logique de concentration.** La transformation de la carte des intercommunalités s'accompagne d'une modification des systèmes d'acteurs et des modes de gouvernance dans les domaines d'action publique à partir desquels se fabrique le projet urbain du Grand Paris de demain : l'aménagement de l'espace et l'habitat.
- 5. Un volet de la réforme, moins visible mais tout aussi contraignant par ses effets sur le positionnement et le rôle des différentes collectivités territoriales, est le volet financier.** La logique de rationalisation, au cœur même de cette réforme, a en effet non seulement impacté leurs compétences - de manière limitée en Ile-de-France - mais plus encore

leurs moyens financiers. **La question de la soutenabilité financière de la mécanique financière issue des lois Maptam et NOTRe est posée.**

- 6. Le manque de clarté dans les textes quant à la répartition des compétences ou à la relation entre les différents niveaux (EPT/MGP/communes) est pointée, par nombre d'élus, qui y voient un frein à l'efficacité de l'organisation institutionnelle francilienne.** Ce flou est renforcé par un accroissement des niveaux institutionnels qui génère des coûts, de la complexité et une faible imputabilité de la décision publique. Ces éléments expliquent une position largement exprimée et partagée des élus **d'une pause législative. Cette posture n'exprime pas un refus de la réforme, mais un souci de consolider l'existant.**

Pour conclure, le bilan met en évidence des points de vue convergents sur des « fondamentaux », malgré des divergences dans leurs traductions institutionnelles ou opérationnelles :

- **La nécessaire sanctuarisation de l'échelon communal,** garant de la proximité jugée nécessaire pour répondre au mieux aux attentes des administrés.
- **Une reconnaissance de la plus-value de l'intercommunalité,** variable selon l'histoire et l'état d'avancement de l'intercommunalité, comme espace de discussion entre élus, de construction d'une stratégie pour un territoire ou de mutualisation technique/financière.
- **Le besoin d'une institution métropolitaine** pour assurer un pilotage politique des enjeux métropolitains, qu'ils relèvent de l'aménagement, de l'habitat ou des transports et assurer le rééquilibrage économique et social des territoires.
- **Une mise en avant d'instruments de coordination « temporaires »** - comme les coopérations souples de projet ou les contrats de coopération, face au difficile débat sur le périmètre métropolitain et pour mener des projets au-delà des limites institutionnelles.





4. QUELLES PERSPECTIVES POUR L'ORGANISATION TERRITORIALE MÉTROPOLITAINE ?

« LA PAROLE DES ÉLUS »



La commune, base du schéma Institutionnel

Dans les entretiens, la commune est souvent considérée comme l'institution de base du schéma institutionnel, et le souhait d'une meilleure prise en compte des petites communes est exprimé par l'immense majorité des élus.

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Je reste convaincu que l'échelon communal est un échelon de démocratie qu'il faut préserver. En ce qui nous concerne, et je pense que c'est le modèle que nous devrions appliquer à tous, nous nous sommes construit sur la base de la coopérative de villes. »

Jean Raymond Hugonet, Président de la CC du Pays de Limours

« Je pars du principe que dans la réforme territoriale, la commune est incontournable, et elle le sera toujours. »

Pierre Bédler, Président du Conseil départemental des Yvelines

« Vous ne pouvez pas avoir de connaissance du tissu local si vous ne partez pas des communes. Le pays repose sur les communes. On s'interroge beaucoup sur le problème identitaire français mais commençons déjà par partir des communes. Les gens, la commune, ils savent ce que c'est, ils se repèrent dans leur commune, il n'y a pas de problème. »

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre

« Nous avons une particularité qui est une réalité, que l'on ne gommara pas comme ça, même si certains en ont envie, c'est la réalité communale qui est le socle de la vie démocratique, pratique, sociale, économique du pays ; avec la particularité en région parisienne de cette démultiplication de richesses humaine et sociale. »

Laurent Rivoire, Maire de Nolsy-Le-Sec

« Ce sont les communes qui doivent garder la main. D'ailleurs, au niveau des EPT, même si la compétence relève du Territoire, le souhait et les vues de la commune priment. »

La commune nouvelle, solution pour les petites communes ?

Hors de la Métropole, la question des communes nouvelles est mise en avant par plusieurs élus comme une solution pour les petites communes.

Brigitte Morvant, Maire de Mareil-Marly

« L'échelon de la commune nouvelle est une piste intéressante qui va s'imposer comme une évidence. Les maires de ces communes nouvelles resteront des élus de terrain, proches de leurs habitants. C'est ce lien qu'il faut conserver pour servir nos territoires. »

Patrick Devedjian, Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

« Je pense que très modestement, on pourrait commencer par s'occuper des communes de moins de 100 habitants – cela en ferait 4 000 déjà – et dire qu'elles ont une mandature pour se regrouper avec la commune limitrophe de leur choix. Et si au bout de la mandature, elles ne l'ont pas fait, à ce moment-là, le préfet le fera. Mais déjà, on aurait fait quelque chose. Ensuite, au lieu de vouloir absolument assécher la DGF de tout le monde, on pourrait utiliser la DGF comme instrument favorisant la fusion. »

Yann Scotte, Maire d'Hardricourt

« Par principe je suis très partant pour les communes nouvelles, si tant est que cela repose sur la liberté et l'initiative individuelle. Avant qu'on m'impose des choses, j'étais de ceux qui étaient en train de se rapprocher de ses voisins. Aujourd'hui la législation ne facilite pas ce rapprochement, organisant des « fenêtres de tirs », de porter à connaissances, de dépôts de dossiers, et quand vous dépassez la fenêtre vous n'avez plus le droit de discuter avec le voisin. Au mieux il s'agit d'une politique dirigiste qui tend à étouffer la voix des territoires. »

Une demande de sanctuarisation ou d'augmentation des ressources, notamment au sein de la MGP

Brigitte Morvant, Maire de Mareil-Marly

« La dynamique « jacobine » pour asphyxier les communes semble s'accélérer encore, les maires des petites communes n'auront plus les moyens humains et financiers de répondre aux demandes des habitants. »

Jean Pierre Spillbauer, Maire de Bry sur Marne

« Ce qui me gêne c'est le départ de tous ces fonds vers la métropole. La première année ils ont été reversés aux villes et petit à petit, nous nous apercevons qu'ils vont nous en verser de moins en moins. Sur un budget de 30 millions d'euros ce sera peut être 5 millions d'euros qui partiront, alors que les habitants maintiendront les mêmes exigences. Je ne sais pas comment nous allons faire. Si la Métropole utilise cet argent pour les habitants comme les maires le faisaient, cela changera juste le circuit et ça ne me dérangerait pas. Toutefois, le Maire est quand même le mieux placé pour savoir ce qui est le mieux pour sa ville. »

Un futur élargissement des intercommunalités ?

Plusieurs élus prévoient un futur élargissement de leurs intercommunalités, à court ou long terme.

Jean Raymond Hugonet, Président de la CC du Pays de Limours

« **Les trop petites intercommunalités n'ont pas de sens. Je ne suis pas en train de dire « bigger is beautiful** ». C'est juste à un moment le principe de réalité. »

Henri Meller, Vice-Président de la CA Melun Val de Seine

« **On pense que la métropole et les communautés d'agglomération vont être amenées à se regrouper encore. Je ne crois pas du tout que la géographie territoriale soit figée. Elle est figée jusqu'en 2020 mais cela va repartir de plus belle après les élections de 2020 et il y aura une nouvelle étape territoriale qui fait que l'on aura des communautés d'agglomération qui auront absorbé les communautés de communes. Parce que l'on va s'apercevoir que tout n'est pas viable. Il y a quand même un problème d'échelles. Donc il faut construire les choses progressivement. Nous ce qu'on dit c'est qu'on essaye de construire un territoire attractif pour d'autres et pour dire « rejoignez-nous pour être encore plus fort »**

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« **Là aujourd'hui on fait grossir les intercommunalités de manière importante, peut-être même qu'elles vont grossir encore plus. Donc ce sont ces intercommunalités qui vont constituer des communes nouvelles maintenant. (...) Je dirais que du coup les grandes intercommunalités doivent s'emparer de l'ensemble des gros sujets et des compétences majeures qui peuvent être mieux gérées à l'échelle d'un territoire. Je pense à l'économie, l'aménagement du territoire, aux problématiques d'alimentation en eau, d'assainissement, d'écologie d'une façon générale, aux voiries dans un certain cas.** »

Une prise en charge de compétences départementales ?

Selon certains élus, en cas de suppression du Département, les EPT ou EPCI, éventuellement élargis, devraient prendre en charge plus de compétences.

Christian Béraud, Maire d'Arpajon

« **Vous l'avez compris je prône un modèle de type, Région /Intercommunalité /Commune de taille significative pour les territoires de forte densité. Les compétences des départements qui s'effaceront seront réparties entre la Région et les Intercommunalités.** »

Henri Meller, Vice-Président de la CA Melun Val de Seine

« **Est-ce qu'effectivement demain, tout ça ne peut pas être remplacé par un conseil d'agglomérations de la Seine et Marne ? Est-ce que ce ne sont pas les agglomérations qui seront les plus représentatives du territoire Seine-et-Marnais, plus que le département ?** »

Des organisations trop lourdes ?

Une partie des élus critiquent les intercommunalités pour leur lourdeur, et souhaiteraient que leur fonctionnement soit plus fluide, voire ne la considèrent pas comme un échelon pertinent dans l'architecture institutionnelle. D'autres au contraire défendent cet échelon.

Patrick Devedjian, Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

« **L'intercommunalité n'a pas la maturité suffisante, ni la compétence technique, ni l'expérience des territoires dont elle se retrouve à avoir les compétences, que ce soit les villes ou les départements. Moi j'ai fait une intercommunalité, qu'a d'ailleurs détruit la loi NOTRe, et j'en sais les limites. Parce que l'intercommunalité est un système autobloquant dans lequel la ville la plus importante négocie avec les autres un modus vivendi où finalement le seul moyen de faire l'unanimité c'est de ne rien faire, de donner le maximum d'argent à chacun et surtout de ne rien faire.** »

Pierre Bédier, Président du Conseil départemental des Yvelines

« **Comme on n'a pas voulu mettre en place un système d'incitation de fusion des communes, on a donc inventé l'intercommunalité qui est censée coordonner mais qui se transforme en administration supplémentaire. Et comme toute administration, elle contrôle.** »

Sébastien Meurant, Vice-président de la CA Val Paris

« Sur la question de l'intercommunalité, je suis critique par expérience. Je n'ai toujours pas perçu les effets positifs attendus en termes d'échanges, de compétences et de mutualisation efficiente. En plus du traitement administratif considérable pour les services municipaux, il n'y a pas de résultats tangibles pour les communes, à part une dotation de compensation. Où se trouvent vraiment l'utilité publique et l'intérêt général à l'arrivée ! Par exemple, concernant l'éclairage public, je ne suis pas sûr que l'agglomération fasse mieux que la ville ».

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« La question qui se pose vraiment c'est celle du mille-feuille trop épais - la commune, le territoire, la MGP, les départements et la région - dont il faut supprimer au minimum un échelon. J'ai mes convictions sur l'intercommunalité car c'est l'échelon qui forme un bassin de vie, j'y suis très attaché et c'est en partant de cette base que nous pourrions plus facilement répondre aux besoins de nos habitants. »

Philippe Tautou, Président de la CU Grand Paris Seine & Oise

« Des élus s'interrogent actuellement pour savoir s'il y a un intérêt à passer sous le statut de commune nouvelle. Ce n'est pas nécessairement la solution adaptée pour les communes rurales. Passer de 150 à 800 habitants n'offre pas ou peu d'améliorations au quotidien, ne permet pas de développer de nouveaux services. La seule réponse viable est, à mon sens, l'échelon intercommunal. »

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre

« Moi, j'insiste, je suis un vrai militant de l'intercommunalité. Mais je veux de l'intercommunalité où je peux parler à mon voisin. J'ai croisé mon voisin ce matin, je veux pouvoir lui expliquer pourquoi on a un problème avec les poubelles, etc, c'est la vie au quotidien. Après aujourd'hui il y a des questions à se poser sur le rôle de chacun. »



Villejuif : le secteur de la petite Bruyère et l'autoroute A6
©ph.guignard@air-images.net

Vers des EPT-EPCI à fiscalité propre ?

Plusieurs élus communaux et des EPT souhaitent que les EPT deviennent des EPCI à fiscalité propre et gardent la CFE.

Jacques JP Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« Pour moi, la situation est très claire : pour asseoir la Métropole, il faut des EPCI, car la fédération d'EPCI que pourrait être la Métropole serait l'outil pour créer des richesses, développer des politiques de proximité et structurer la petite couronne, qui a toujours pensé de manière individuelle et non collective. Je reprends ce que disait Patrick Ollier. Il disait être favorable à des territoires qui seraient des EPCI et une MGP, EPCI d'EPCI. Je m'en tiens à cela. »

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Les territoires doivent devenir des EPCI à fiscalité propre, c'est la condition sine qua non pour que la Métropole fonctionne. La Métropole ne peut pas se priver de territoires-EPCI. Je ne vois pas la MGP avoir une relation directe avec les 131 communes, avec les différences que l'on connaît entre la Ville de Paris et l'Île Saint Denis par exemple... »

Jacques Verbrugge, DGS de l'EPT Paris Terres d'Envol

« Nous voulons garder la CFE. Mais nous avons également besoin d'une situation stable. La situation actuelle n'est que moyennement satisfaisante, et plus compliquée pour certains EPT que pour d'autres. »

Un besoin de clarification de la répartition des compétences

Certains élus regrettent le manque de définition des compétences dans les textes, et expriment un besoin de clarification et/ou la fixation de l'intérêt métropolitain.

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« Je pense qu'il faut que les compétences que l'on transfère soient très claires, pour éviter l'interprétation. Les territoires l'exercent en leur sein comme ils le veulent, dans un esprit coopératif, mais il faut pouvoir se référer à la loi en cas de désaccord. »

Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris

« Sur la question de la répartition des compétences entre la Région et la métropole, je suis pour la logique suivante : un niveau de compétence / un

responsable. Ce n'est pas bon de partager les niveaux de compétences car c'est un « nid à problèmes », sauf si la loi est capable de proposer un système qui fasse que l'autre ne puisse s'opposer à la volonté de celui qui veut exercer cette compétence sauf sous certaines conditions : par exemple avec un « système de cliquet » ou une délibération contraire. Cette question de répartition des compétences se pose également pour le développement économique et se posera également à terme sur la question du logement ».

Une Métropole stratégique et décentralisée et des EPT opérationnels et renforcés ?

Tous les EPT ayant répondu au questionnaire sont favorables à une gouvernance prenant davantage en compte les EPT et leur rôle opérationnel.

Michel Leprêtre, Président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre

« Il faut créer quelque chose qui donne de la cohérence en partant du haut et qui porte, qui construit de la solidarité. Et, je reviens à mon point de départ encore, je veux l'appuyer sur les envies et les enjeux communaux. Et donc c'est le Territoire qui va jouer ce rôle de fluidifiant, de cohérence (par rapport à la MGP). Je vais à tous les conseils métropolitains, je ne suis pas sûr que l'on parle de Métropole. On parle de beaucoup de choses. Chaque maire vient avec son souci. Les Territoires, de ce point de vue, j'insiste, vont jouer ce rôle de lien. »

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« Le Territoire peut être un échelon intermédiaire qui aide à percevoir l'intérêt métropolitain aussi. (...) C'est pour cela que les Territoires peuvent jouer ce rôle-là en étant – je reprends un peu la formule de Braouezec – une métropole polycentrique. C'est-à-dire que l'on ait des Territoires qui servent à développer et à réfléchir sur des développements de bassins de vie assez lâches. On voit bien que l'on a un bassin de vie qui n'est pas total puisqu'il faut bien le circonscrire, mais il faut que cela reste en appui sur les villes. En gros, il faudrait partir du principe : ce que les villes ne peuvent pas faire seules, on le fait à l'échelle territoriale. »

Jacques JP Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« Ce que je ne veux pas, c'est une Métropole administrativement très fournie et pesante : elle doit piloter ce qui est d'intérêt métropolitain, faire apparaître sa valeur ajoutée tout en déléguant la mise en œuvre de ses compétences opérationnelles par convention aux EPT devenus EPCI. »

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Je suis pour la Métropole stratège. La stratégie doit être polycentrique. La stratégie métropolitaine doit se nourrir de la stratégie territoriale. Concernant la MGP comme EPCI d'EPCI, ou la MGP comme EPCI indépendant des autres EPCI (c'est-à-dire que les communes puissent adhérer à deux EPCI, avec une modification de la loi) donc avec des EPCI territoriaux et un EPCI métropolitain entre lesquels on organise le lien, je suis ouvert aux deux. (...) On associe souvent métropole intégrée et métropole centralisée, or, cela n'est pas la même chose : on peut imaginer une Métropole intégrée, c'est-à-dire qui mène des politiques publiques décidées pour l'ensemble du territoire, mais décentralisée (que ce soit le bloc communal qui décide ensemble). »

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« Le schéma d'une MGP qui couvrirait la zone dense et dont les territoires seraient ses services déconcentrés ne me convient pas du tout, et je ne suis pas le seul. »

Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris

« Dans l'ensemble métropolitain, il me semble possible que l'échelon de proximité puisse être exercé par le couple Territoire/Commune. Je ne demande donc pas la suppression des territoires. En revanche, il faut définir les compétences de proximité et bien entendu leur financement. Il restera à déterminer le statut juridique des territoires qui ne peuvent pas devenir des EPCI. En conséquence, ils doivent pouvoir exercer leurs compétences selon un cadre juridique qui reste à définir. Leur identité juridique doit confirmer leur appartenance à la MGP avec des liens administratifs et financiers, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Je pense par ailleurs qu'un conseil des territoires qui les représente au niveau métropolitain pourrait être mis en place ou qu'un conseil des Présidents des territoires pourrait être consulté via des avis sur les sujets stratégiques les concernant – par exemple. »

Préserver le lien direct communes-MGP ?

Les communes souhaitent parfois réduire le rôle des EPT pour travailler directement avec la MGP.

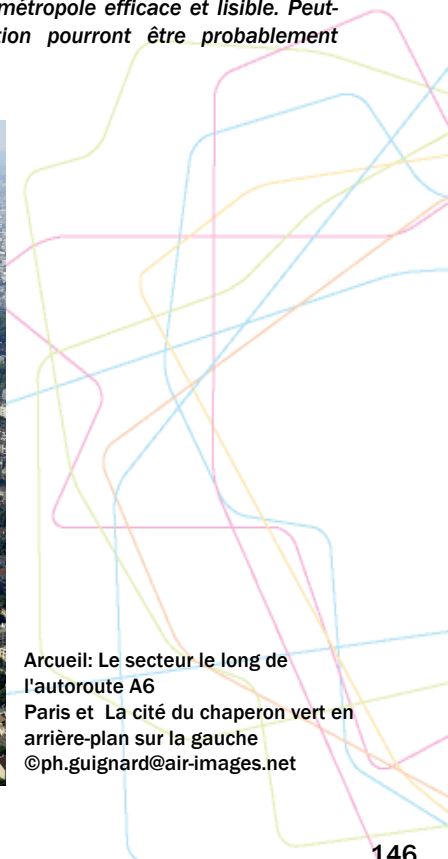
Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« Il faut aller vers des territoires qui deviennent des EPCI à fiscalité propre. Mais ils doivent se faire dans un esprit coopératif, une volonté de coopérer entre les communes. Ce sont les mêmes communes qui siègent à l'EPT et à la Métropole,

donc cela n'embête personne. Certains ne pensent plus les EPT comme des coopératives mais comme des institutions à part entière, très institutionnalisées ; c'est une source de tension. Il faut stabiliser l'échelon métropolitain (qui doit rester avec les communes et non avec les Territoires) et qui doit essayer de mettre en œuvre une convergence. »

Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris

« Je suis résolument contre l'élection au suffrage universel direct du Président de la Métropole car cela créerait un conflit de légitimité entre les maires et un Président de la Métropole qui seraient élus au suffrage universel direct. A n'en point douter, cela générerait un blocage de l'Institution. Toute évolution institutionnelle ne devrait pouvoir être envisagée qu'en référence à un pragmatisme permettant de construire une métropole efficace et lisible. Peut-être qu'à terme, ces perspectives d'élection pourront être probablement envisagées ! »



Arcueil: Le secteur le long de l'autoroute A6
Paris et La cité du chaperon vert en arrière-plan sur la gauche
©ph.guignard@air-images.net

Le besoin d'une institution métropolitaine dans un rôle de redistribution et de mise en cohérence

Des élus considèrent qu'il faut renforcer le rôle redistributif de la Métropole.

Pierre Mansat, chargé de la Métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris

« La répartition de la dynamique des ressources financières entre la métropole, les territoires et les communes nécessite d'être améliorée. Il faut à la fois garantir les moyens d'actions de la métropole et soutenir les territoires qui en ont le plus besoin, de façon ciblée. Par ailleurs, il serait assez logique que soit mise en place une approche convergente de la CFE sur tout le territoire de la Métropole compte tenu des inégalités fiscales que l'on constate aujourd'hui entre les territoires. »

Jacques J.P. Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« Une partie de la richesse de la Région et de la MGP doit être utilisée pour réduire les inégalités en Ile-de-France, donc la MGP a un boulot phénoménal et passionnant ! Dans les compétences de la MGP, elle a les outils pour influencer l'ensemble du territoire par les relais que sont les EPCI ».

Patrick Braouezec, Président de l'EPT Plaine Commune

« Le rôle stratégique de cette Métropole devrait être de mettre en cohérence et non en concurrence, d'avoir des politiques de rééquilibrage et de redistribution, sur des critères objectifs et non fantasmés. (...) Elle doit permettre une mise en cohérence, une péréquation, des redistributions. Toutefois, elle doit fonder sa légitimité sur la base des projets et stratégies des territoires. Si l'on veut véritablement construire un projet métropolitain et une Métropole qui rompent avec les métropoles exclusives et ségréгатives que l'on voit dans le monde entier, il faut impérativement se reposer sur les stratégies et politiques territoriales. »

Alain-Bernard Boulanger, Président de l'EPT Boucle Nord de Seine

« La Métropole n'a pas pour objet de réduire les inégalités dans un premier temps. Elle a pour objet d'offrir à chacun les mêmes chances en matière d'équipements, de transport, de qualité de vie etc. Et à partir de là on peut espérer qu'effectivement cela aura des conséquences sociales, cela permettra aux gens de mieux se déplacer et donc d'avoir un bassin d'emploi plus large. »

Philippe Laurent, Maire de Sceaux

« Je suis pour une stratégie métropolitaine commune. Ce n'est pas l'institution qui m'importe. Il faut une institution lorsqu'il y a une décision à prendre, lorsqu'il y a besoin d'un mode de délibération. Mais il ne faut surtout pas que la Métropole s'occupe de gestion. Il faut qu'elle ait un rôle de planification, de stratégie. »

Patrick Oiller, Président de la Métropole du Grand Paris

« La MGP doit être l'élément d'attractivité nationale et internationale. Elle doit également être respectueuse de la stratégie dans l'aire métropolitaine, de l'harmonisation et de la coordination des politiques locales. Elle est bien entendu responsable de la mise en œuvre des schémas et de ses compétences à travers un Fonds métropolitain de rééquilibrage et un Fonds d'investissement métropolitain. La MGP doit jouer un rôle de redistribution : il est nécessaire pour elle d'aider spécifiquement les territoires en difficultés. Quand on parle de redistribution, il faut également envisager le sujet de la péréquation. Le gouvernement doit mettre un terme à la péréquation verticale et horizontale, FSRIF et FPIC, dans l'aire métropolitaine. Nous sommes favorables à la péréquation, mais à condition qu'elle ne soit pas punitive ! Il faut mettre en place des cliquets qui évitent l'emballlement des critères pour les collectivités contributrices. »

Agrandir la Métropole ? Des périmètres variables : unité urbaine, région ou fin des périmètres via la contractualisation

Plusieurs élus souhaitent une extension de la MGP sans qu'il n'existe un consensus sur le périmètre à adopter.

➤ « La Métropole de la zone dense » :

Gérard Cosme, Président de l'EPT Est-Ensemble

« Je suis un élu convaincu du fait métropolitain. Je le vois plus sur la zone dense que sur le périmètre régional, avec des territoires existants et puissants. Si le périmètre s'étendait à la région, l'éloignement serait encore plus marqué qu'avec la Métropole. Et nous ne pouvons pas être le bras armé métropolitain, qui plus est, sans élu. Bien entendu, j'ajouterais que lorsqu'on parle de zone dense, on compte les aéroports. »

Patrick Oiller, Président de la Métropole du Grand Paris

« **Les villes-mondes sont au-devant de la scène en raison de l'accélération des échanges Internationaux et de la mondialisation.** Ces villes denses par leur population sont des leviers économiques qui accompagnent la croissance d'un pays, étant des piliers des grandes mutations industrielles, économiques, sociales et culturelles. **Parmi ces villes, figure bien entendu Paris pour ce qui concerne la France.** Ces grandes villes se caractérisent par un continuum urbain qui dépasse très largement leur périmètre communal, et se singularisent autant par un étalement que par l'émergence de réseaux urbains ou d'infrastructures de transport. **Espaces d'activités aussi diverses qu'innovants, aussi spécifiques que spécialisés, elles sont des « booster » de richesses en raison de la concentration des emplois et des services, tout en étant confrontées à des difficultés environnementales et sociales que l'on ne peut ignorer.** Certes Ville Lumière, Paris est également, en raison de la globalisation et de l'internationalisation de l'économie, une ville-Monde ou métropole par son attractivité. **Dès lors, la Métropole du Grand Paris, intégrant dans son périmètre 131 communes dont la ville de Paris, correspond à la seule zone dense de France à pouvoir rivaliser à l'international avec des métropoles telles que Londres, Tokyo, New York, Hong Kong, Singapour, Chicago, Séoul ou encore Toronto.** La concurrence entre ces villes est très vive pour capter les talents, les investissements et les grands sites de sports, d'arts et de culture. **C'est la raison pour laquelle le périmètre de la MGP, ne peut être que la zone dense et seulement la zone dense attractive connectée et rayonnante.** Aussi, cet EPCI à fiscalité propre, englobant 131 communes, est une assemblée des 131 Maires qui en composent le périmètre. **Pour ce qui est de l'avenir, on pourrait envisager un élargissement de ce périmètre métropolitain, dans une optique d'en faire une métropole stratège mais soucieuse de proximité : à Roissy, sans porter atteinte à l'intégrité du département du Val d'Oise ; au Bourget ; au Triangle de Gonesse ; voire peut-être à Saclay ! »**

Laurent Rivolle, Maire de Nolsy-le-Sec

« Le périmètre de la Métropole doit être agrandi et les aéroports doivent y être intégrés. **La zone dense paraît la plus pertinente** car les problématiques de la zone rurale ne sont pas du tout les mêmes. Toutefois, si nous nous projetons dans 30 ans, peut-être que les périmètres de la Métropole et de la région, en tant que zone dense, seront identiques. »

Henri Meller, Vice-président de la CA Melun Val de Seine

« **Nous, nous pensons que la Métropole doit être concentrée sur Paris et les départements de petite couronne.** La grande couronne n'est pas faite pour être dans la Métropole. Elle est faite pour être en partenariat avec la Métropole, c'est très différent. »

Patrick Jarry, Maire de Nanterre

« **Je pensais dès le départ que l'espace métropolitain devait être plus étendu.** Si nous l'avions bien envisagé dès le départ, il ne viendrait à l'idée de personne de vouloir supprimer les territoires ou de transférer des pouvoirs très importants à la Métropole. »

Alain-Bernard Boulanger, Président de l'EPT Boucle Nord de Seine

« **Ma tendance assez naturelle aurait été de procéder comme par le passé c'est à dire par absorption des communes immédiatement limitrophes de Paris. C'est la situation la plus facile car ces communes-là de l'immédiate première couronne ont quasiment les mêmes caractéristiques que les arrondissements parisiens (..)** Je suis favorable à une Métropole Intégrée et qui devrait à terme « régler » le problème de Paris, « petite ville » par rapport aux grandes capitales et devrait évidemment aboutir à la disparition des communes. La Métropole ne peut pas être une structure intermédiaire entre la ville de Paris et la région « pour faire bien ». Elle doit être à terme l'élément support d'une disparition de Paris comme commune, d'une disparition des autres communes et puis la création d'un ensemble cohérent qui soit le Paris du 22ème siècle. »

Francis Chouat, président de la CA Grand Paris Sud, Seine-Essonne-Sénart

« **Mais que chacun ait quand même l'intelligence qui consiste à considérer qu'il y a dans la décentralisation en Ile-de-France deux grandes entités : une région qui doit être stratégique, qui a des compétences, en matière de développement économique, d'attractivité, d'organisation des transports ; et puis des intercommunalités organisées de deux manières différentes : l'une dans la zone dense de la MGP avec non plus des EPT mais de vrais EPCI et puis la grande couronne qui doit être dans des relations d'entente, y compris conventionnées, avec la Métropole du Grand Paris, sans avoir à faire tous les matins la Révolution. »**

➤ « La Métropole élargie » :

Christian Favier, Président du Conseil départemental du Val-de-Marne

« Je ne suis pas insensible aux propos de la Présidente de la Région qui considère que le périmètre de la métropole doit être celui de la région Ile-de-France pour éviter les effets « coupures » et que des territoires se retrouvent en marge du développement. Le critère de la zone dense conduirait, par ailleurs, à un périmètre évolutif en raison de l'accroissement de la population et de l'étalement urbain. Toutefois, les fonctions métropolitaines ne doivent pas être confondues avec l'exercice des compétences du Conseil Régional qui sont clairement définies. La question de la représentation est également importante dans ce schéma car l'ensemble des communes ne pourrait pas être représenté dans ce type d'institution, il faudrait qu'elles le soient, par exemple, via leur intercommunalité, dans un conseil des territoires. »

Pierre Bédier, Président du Conseil départemental des Yvelines

« Sur le territoire, il faut non pas que la métropole soit la région mais que la région soit la métropole. Ce que je veux dire par là c'est qu'il faut faire disparaître la région Ile-de-France. La métropole de la région parisienne doit être le seul endroit où il n'y a pas de région, parce qu'elle ne sert à rien. Car le territoire métropolitain est suffisamment vaste pour recouper un territoire régional, puisque nous sommes une toute petite région en superficie par rapport à toutes les autres. Donc, c'est la spécificité francilienne. »

➤ « La Métropole de coopération ou de contractualisation » :

Christian Favier, Président du Conseil départemental du Val-de-Marne

« Il y a une réalité métropolitaine qui existe et il faut que les sujets qui relèvent d'un intérêt métropolitain puissent être traités spécifiquement. Il n'était donc pas illégitime de créer une structure à cette échelle là, mais je n'étais pas favorable à la création d'une collectivité métropolitaine en tant que telle. Dès le départ, je me suis prononcé pour la création d'une structure de coopération entre les échelons qui existaient déjà (région, départements, communes) sous forme, par exemple, d'un syndicat mixte, comme Paris Métropole et le FMGP, mais avec des compétences opérationnelles. Aujourd'hui, je suis partisan de la transformation des territoires en intercommunalités à fiscalité propre et non pas en lieux d'application des décisions métropolitaines. Je suis pour une démarche ascendante. Je crains une forme d'éloignement et une perte de proximité qu'entraînerait une métropole centralisée. Je suis sceptique sur une réelle prise de décision collégiale avec 131 communes ou plus, en cas

d'élargissement, dont le rôle risque de se limiter à entériner les décisions prises par un groupe restreint de personnes. Si la métropole reste un outil de coordination rien n'empêche que les exécutifs départementaux y soient associés avec la Région et les intercommunalités. Mais le plus important c'est de cerner les sujets sur lesquels doit être menées l'action métropolitaine. »

Philippe Laurent, Maire de Sceaux

« Il n'y aura jamais de périmètre idéal... Si c'est la région, il y aura le problème institutionnel des communes. Aujourd'hui il est de bon ton de dire qu'on ne peut pas faire une métropole sans Roissy. Je pense que cela peut se faire par coopération. »

Jacques J.P. Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« Nous devons faire en sorte que le principe de Métropole fonctionne. L'EPCI d'EPCI sera une marche supplémentaire : le territoire EPCI règle les problèmes de périmètres. En effet, nous n'aurions plus besoin d'être dans le périmètre de la MGP pour être d'intérêt métropolitain. La communauté d'agglomération X ou Y de grande couronne, voire Relms, pourraient contractualiser à statut équivalent avec la MGP sur des compétences ! »

Jean-Didier Berger, Président de l'EPT Vallée Sud - Grand Paris

« Dans un premier temps, nous pourrions avoir un syndicat mixte à l'échelle du périmètre actuel ou de l'aire urbaine, dans lequel rentreraient les EPT (s'ils sont prêts), les départements (s'ils subsistent) et la Région. Dans ce cas, nous pourrions être certains que tout le monde participe [...] Je ne vois pas comment nous pourrions accepter d'avoir une Région à deux vitesses [...] La Métropole ne devrait pas nécessairement être à l'échelle régionale dès le départ, mais pourrait progressivement intégrer les intercommunalités de grande couronne, au fur et à mesure qu'ils se constituent, en terminant avec la différence entre intercommunalités de grande couronne et intercommunalité de petite couronne. »

Christophe Brérat, DGA de la CA Cœur d'Essonne Agglomération

« **Le scénario de métropole Intégrée étendue à la seconde couronne, sans plus aucun EPCI, territoire, voire département, propose quelle gouvernance ? Cela représente combien d'habitants ? Un schéma simplificateur n'a pas de problème de raison d'être mais un problème de gouvernance. Nous évoluons dans la fonction publique territoriale et ce sont bien les élus qui décident et qui gèrent dans une logique de proximité. Ce scénario n'offre aucune proximité. Le Grand Paris est un fait, qui est une unité de mesure et une unité de vie qui oriente notre manière de réfléchir et notre manière de vivre sur notre territoire mais aussi avec nos voisins, la preuve en est que nous avons signé un CIN avec GPSE et l'Etat, c'est un mode de coopération triangulaire qui fonctionne bien. Nous avons également des réunions régulières avec nos collègues de Paris Saclay car nous avons deux sujets en commun, la RN20 et l'autre sur les entreprises de notre territoire qui travaillent en coopération avec le pôle scientifique de Saclay. Dans le même temps nous sommes très présents dans les réunions du Grand Paris parce qu'il est une réalité. »**

Vue depuis la butte de Doue (77) © IAU îdf – Corinne Legenne



La suppression des départements ?

La suppression des départements, de petite couronne notamment, est souvent évoquée par les élus, mais est également contestée par certains

Francis Chouat, Président de la CA Grand Paris Sud, Seine-Essonne-Sénart

« Je pense que dans la première couronne franchement, en musclant la MGP et en arrêtant les hypocrisies concurrentielles entre la MGP et la Région, le débat sur la suppression des départements se pose légitimement. Je ne suis pas dans la même logique pour la grande couronne. Il y a simplement des réalités : aujourd'hui, l'Agglomération Grand Paris Sud, compte-tenu de tout ce qu'elle a à faire, n'est pas en capacité du jour au lendemain, d'exercer ce qui est dans la loi des compétences sociales que les départements exercent. Il nous faut un peu de temps »

Pierre Tebaldini, Directeur de cabinet du Président de la CA Marne et Gondoire

« Nous n'attendons pas grand-chose du département, puisque nous ne savons même pas si cet échelon va exister encore longtemps. S'il y a un étage du mille-feuille administratif à supprimer c'est celui-là. »

Laurent Rivolle, Maire de Nolsy-Le-Sec

« Par ailleurs, la question actuelle est celle de la place des départements au milieu de toutes ces réflexions. Ce qui semble évident pour tout le monde, c'est que dans cette réflexion globale, un échelon doit disparaître. Et ce sont les départements qui sont sur la sellette. »

Patrick Devedjian, Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

« En petite couronne, la vraie intercommunalité c'est le département. Je propose de supprimer les EPT de petite couronne et de confier l'intercommunalité aux départements. »

Patrick Oiller, Président de la Métropole du Grand Paris

« Chacun dénonce à juste titre le millefeuille administratif et politique qui rend illisible la construction des métropoles et plus particulièrement celle du Grand-Paris, confrontées à la superposition des pouvoirs : des Communes, des 3 Départements et de Paris, des 12 Etablissements Publics Territoriaux, de la Métropole du Grand Paris et de la Région. Il en ressort 5 niveaux d'interventions aux compétences croisées qui entretiennent une opacité regrettable et inintelligible pour la population. Partant de ce constat, le Président de la République a, à l'occasion de la Conférence nationale des Territoires du 17 juillet dernier au Sénat, annoncé la tenue d'une Conférence territoriale sur le Grand

Paris prévue à l'automne 2017, en déclarant que : « L'idée du Grand Paris mérite mieux que ce que nous en avons collectivement fait [...] Mais si nous voulons que le Grand Paris réussisse nous avons besoin de simplifier drastiquement les structures. » Il serait impensable que le Président de la Métropole du Grand Paris demeure silencieux à l'occasion de ce débat annoncé, d'autant que le candidat Macron à la présidence de la République a publiquement annoncé qu'il maintiendrait l'échelon de proximité que sont les communes et qu'il supprimerait les « départements là où il y a métropole ». J'attends donc sereinement que le Président de la République annonce sa feuille de route sur la Grand Paris. En effet la suppression des départements semble cohérente pour alléger ces superpositions. Les compétences des départements pourront être utilement réparties entre la Région et la MGP aussi bien entendu que les financements qui vont de pairs. »

Christian Favier, Président du Conseil départemental du Val-de-Marne

« Je ne défends pas le département en soi, mais pour son rôle péréquateur et réducteur d'inégalités sociales et territoriales, pour ses politiques publiques et sa légitimité issue du suffrage universel. S'il disparaissait ses compétences pourraient difficilement être transférées au seul niveau métropolitain car ce serait extrêmement lourd et compliqué. Il faudrait donc organiser leur répartition, répartition dont la légalité et la constitutionnalité se discutent. Je ne vois pas comment les compétences départementales pourraient être exercées par la MGP sans dégradation du service public, en raison de son éloignement. Quant à l'éclatement des compétences départementales entre les EPT, il supprimerait le rôle péréquateur et rééquilibrant du département et ne pourrait donc aboutir qu'à l'aggravation des inégalités existantes. Je crains qu'à la faveur d'un tel changement toute une série d'actions et de politiques publiques départementales volontaristes soient supprimées pour faire des économies (tarifications sociales, remboursement de 50 % de la carte de transport Imagine R pour les jeunes, ordinateurs offerts à tous les élèves entrant en 6^e, etc. Je m'inquiète également des risques de privatisations et d'augmentations de tarifs pour certains équipements publics départementaux, telles ses 76 crèches. »

Patrice Leclerc, Maire de Gennevilliers

« Moi je ne suis pas forcément pour la disparition des départements. J'aurais même été ouvert à ce que les départements soient les Territoires. Mon expérience de conseiller départemental montrait que c'était un lieu où les villes étaient relativement bien respectées, qui pouvait être un lieu avec une échelle pertinente pour travailler justement sur des enjeux dépassant la commune mais en-dessous de la Métropole. »

Phillippe Laurent, Maire de Sceaux

« **La nécessité de l'existence du conseil départemental comme entité politique semble être discutée**, le département reste de toute manière comme circonscription de l'Etat. Pour autant, l'action du Département et son budget restent importants et nécessaires. Mais on peut imaginer d'autres modes de fonctionnement. Pour le social, les prestations qui représentent un enjeu important peuvent être gérées par des agences. Pour l'action sociale de proximité telles que la PMI ou les assistantes sociales, elle pourrait tout aussi bien être pris en charge par les communes comme c'était le cas auparavant. »

Un rapprochement Conseil Régional – Conseil Départemental ?

Dans les entretiens, le rapprochement voire le regroupement « **Conseil Départemental-Conseil Régional** », sous la forme de conseillers territoriaux ou du Département comme « relais » de la Région, est parfois envisagé.

Jean-Raymond Hugonet, Président de la CC du Pays de Limours

« **Moi je fais partie de ceux qui pensent que, le conseiller territorial, c'était la solution. C'est-à-dire que ce n'est pas cloisonné.** La région peut travailler avec une cellule départementale, comme je vous l'expliquai tout à l'heure sur le développement économique, sans que cela pose problème. Parce qu'après, c'est bien d'avoir l'idée globale, déterminée en concertation mais après il faut appliquer sur le territoire. **La Région ne peut pas être sur tous les plans en même temps. Donc elle a des relais. Ces relais, ça peut être le conseil départemental, devenant, entre guillemets, une « succursale » de la région. Et le conseiller territorial aurait ce lien de proximité, l'ancrage au sol et l'accès et la participation à la réflexion générale** »

François Durovray, Président du Conseil départemental de l'Essonne

« **Je suis très respectueux du rôle de chacun, mais je pense que le département peut jouer un rôle de courroie de transmission. (...) La légitimité du conseiller territorial demain c'est justement d'être l'ensemblier de plusieurs problématiques.** Pour l'habitant, le point d'entrée c'est le maire et pour des logiques territoriales d'aménagement, ça doit devenir le conseiller territorial. Le conseiller territorial a vocation à être un ensemblier. (...) **Pour qu'il soit ensemblier, il faut qu'il fasse le lien entre ce que sont aujourd'hui EPCI, départements et région.** »

Agrandir la Région Île-de-France ?

Certains élus évoquent un élargissement du périmètre de la Région.

Patrick Renaud, Président de la CA Roissy Pays de France

« **Au moment de la loi Maptam, on aurait pu imaginer un élargissement de la Région Ile-de-France. Aujourd'hui, cela paraît peu opportun car l'environnement institutionnel doit être stabilisé, et la structure régionale renforcée.** »

Jacques J.P. Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« **Il aurait fallu profiter du redécoupage des périmètres pour agrandir la Région et la faire déboucher sur Le Havre, en avalant la Normandie et la Vallée de la Seine ! La vallée de la Seine c'est l'autoroute de la MGP ! La MGP ne pourra pas s'imposer si elle n'a pas un débouché économique vers ce pôle !** »

Alain-Bernard Boulanger, Président de l'EPT Boucle Nord de Seine

« **Pourquoi la région Ile-de-France qui représente 20% de la population française 40% du PIB reste dans cette taille ? Parce que cela correspond à l'ancien domaine royal, est-ce que ça a encore du sens aujourd'hui ? Si ce problème était réglé on pourrait avoir à ce moment-là une Ile-de-France qui soit plus vaste et dans laquelle la métropole aurait à la fois le rôle de ville capitale et de situation régionale.** »

Un besoin de stabilité exprimé, au moins à court terme

A court terme, de nombreux élus souhaitent une pause dans les réformes, afin de permettre une accoutumance au nouveau schéma, sans nécessairement exclure des évolutions à plus long terme.

Philippe Tautou, Président de la CU Grand Paris Seine & Oise

« **Construire une intercommunalité nécessite du temps, créer un sentiment d'appartenance encore davantage.** La communauté urbaine, qui a vu le 1^{er} janvier 2016, n'échappe pas à cette règle. Nous avons posé les bases de notre structure en un temps record pour nous conformer aux réformes. Nous l'avons fait dans un calendrier très contraint. Il faut maintenant du vécu, tirer des enseignements de nos expériences pour que chacun trouve naturellement sa place et joue son rôle avec une pleine efficacité. »

Pierre Mansat, Chargé de la Métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris

« Nous sommes ouverts à la discussion au sujet des changements institutionnels portés par le Président de la République. Toutefois la question du périmètre, des compétences et du devenir des départements ne peuvent être traités sans prendre en compte le besoin de consolidation de la métropole. »

Jacques J.P. Martin, Président de l'EPT Paris Est Marne & Bois

« **Concernant les départements et la Région précisons l'existant, trouvons un modus vivendi aujourd'hui sur « qui fait quoi » et on verra demain. Cela dépolitiserait le sujet qui est pris trop souvent en terme de pouvoirs...** Concernant les départements, il faut aborder cette question d'abord par les compétences qu'ils exercent : faut-il les exercer à cet échelon ou à un autre ? Cela dépolitiserait le sujet.... (...) **Concernant de futures compétences, il ne faut pas nous précipiter : mettons déjà en œuvre les compétences de la loi !** Pendant les quatre ans qui viennent, concentrons-nous là-dessus, et cela permettra de régler étape par étape les problèmes de recettes et de financement de la MGP ainsi que de réduire l'importance du millefeuille administratif ».

Pierre Tebaldini, Directeur de cabinet du Président de la CA Marne et Gondoire

« **Le mot pause me va bien. Nous avons besoin de stabilité** pour que les gens puissent voir où ils vont et comprendre le fonctionnement de leur intercommunalité. »

Sylvie Husson, Directrice du CIG Petite Couronne

« Le traitement des questions ressources humaines est toujours en cours, rien n'est achevé. **S'il y avait une réforme de la réforme, ce serait très compliqué pour les territoires qui sont encore en construction.** »

Christophe Brérat, DGA de la CA Cœur d'Essonne Agglomération

« Les lois Maptam/ NOTRe ont imposé un calendrier très contraint et accéléré. 18 mois après, les services sont en place, il y a eu deux sessions budgétaires et alors que pour 2016 il était difficile de se projeter, sur 2017, nous avons été capables de le faire. Pour 2018, nous avons la maturité pour réaliser des choses. **Néanmoins, une pause dans les réformes serait la bienvenue car nous avons à peine finalisé notre mise en place.** »

Une nouvelle modification du schéma institutionnel ?

Certains élus souhaitent de nouvelles modifications des textes, considérant qu'il faut aller plus loin dans les réformes, notamment vers plus d'intégration ou de rationalisation.

Sébastien Meurant, Vice-président de la CA Val Paris

« **Manifestement les réformes ne sont pas abouties puisqu'elles ne règlent rien. Il faut du sens, du discernement et un juste rapport au territoire. Quel est aujourd'hui le meilleur échelon ? La réponse tient assurément dans la cohérence et la définition même des projets.** Regardez, la Métropole, autre structure supplémentaire, a été créée et à côté rien n'a été supprimé ! C'est bien la preuve du peu de convictions de ceux qui ne veulent surtout pas toucher au fameux mille-feuilles territorial. »

Didier Bariani, Vice-Président de la région Île-de-France en charge du Grand Paris et de la coopération interrégionale

« Alors après, chacun, naturellement voudrait y mettre son grain de sel, mais ici nous avons des idées fortes sur ce que l'on voudrait qui soit dévolu à la région mais je ne vais pas préjuger de la position qui sera prise par le gouvernement et de comment s'organiser le débat, mais ce qu'il y a de sûr c'est que **cela ne va pas rester comme ça. Et là, il y a une demande générale de terminer un travail inachevé.** »

Quelques ajustements ? Souplesse et modularité

Les élus demandent plus de modularité et la possibilité de mettre en œuvre des coopérations souples différentes selon les projets.

Jean-Pierre Spillbauer, Maire de Bry sur Marne

« A mon avis, l'Intercommunalité doit être plus modulaire, et être différente en fonction des projets. »

Pierre Mansat, chargé de la Métropole du Grand Paris auprès de la Maire de Paris

« Il faudra trouver non pas un modèle mais des modes de fonctionnement et d'existence qui permettent que tout le monde s'y retrouve et de conduire des politiques métropolitaines efficaces dans les domaines essentiels. La construction métropolitaine doit être le fait de plusieurs niveaux de collectivités. Il faut que nous inventions des formes de coopérations, de contrat entre collectivités par exemple, qui permettent de définir des prises de positions, des interventions ou des politiques. »





GLOSSAIRE





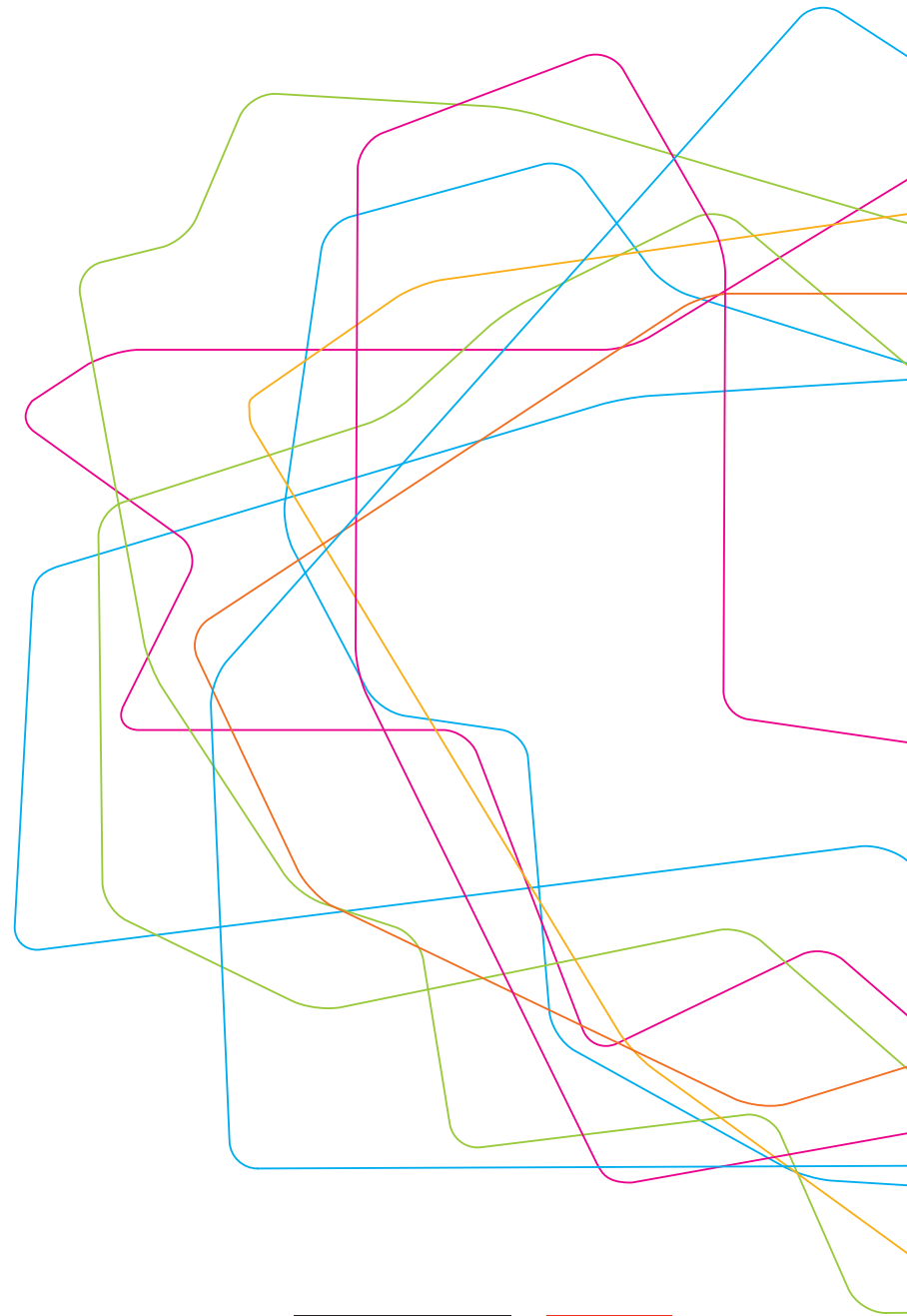
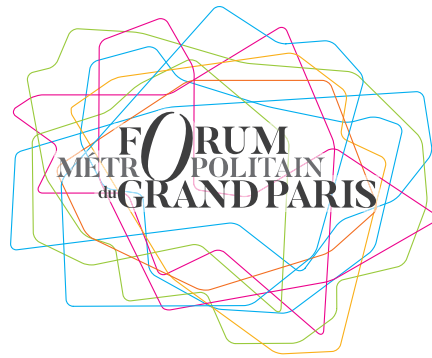
ACTEP	ASSOCIATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE L'EST PARISIEN
AFTRP	AGENCE FONCIERE ET TECHNIQUE DE LA REGION PARISIENNE
ALUR (loi)	ACCES AU LOGEMENT ET UN URBANISME RENOVE
APA	ALLOCATION PERSONNALISEE D'AUTONOMIE
CA	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
CAF	CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES
CAUE	CONSEIL D'ARCHITECTURE D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT
CC	COMMUNAUTE DE COMMUNES
CD	CONSEIL DEPARTEMENTAL
CFE	COTISATION FONCIERE DES ENTREPRISES
CGCT	CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
CIF	COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCAL
CIG	CENTRE INTERDEPARTEMENTAL DE GESTION
CIN	CONTRAT D'INTERET NATIONAL
CTAP	CONFERENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE
CTECC	CONVENTION TERRITORIALE D'EXERCICE CONCERTEE DES COMPETENCES
CU	COMMUNAUTE URBAINE
CVAE	COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTEE DES ENTREPRISES
DCPS	DOTATION DE COMPENSATION RELATIVE A LA SUPPRESSION DE LA PART SALAIRE DE L'ANCIENNE TAXE PROFESSIONNELLE
DGA	DIRECTEUR GENERAL ADJOINT
DGCL	DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES
DGF	DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT
DGFIP	DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES
DGS	DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES
DIA	DECLARATION D'INTENTION D'ALIENER
DSC	DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE
DSIT	DOTATION DE SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT TERRITORIAL
DSR	DOTATION DE SOLIDARITE RURALE
DSU	DOTATION DE SOLIDARITE URBAINE
EPA	ETABLISSEMENT PUBLIC D'AMENAGEMENT
EPCI	ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION INTERCOMMUNAL
EPIC	ETABLISSEMENT PUBLIC A CARACTERE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL
EPT	ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL
EPTB	ETABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DE BASSIN
FOCT	FONDS DE COMPENSATION DES CHARGES TRANSFEREES
FIM	FONDS D'INTERET METROPOLITAIN
FMGP	FORUM METROPOLITAIN DU GRAND PARIS
FPIC	FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DES RESSOURCES INTERCOMMUNALES ET COMMUNALES
FSRIF	FONDS DE SOLIDARITE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE
G12	GROUPE DES 12
GEMAPI	GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PREVENTION DES INNONDATIONS
GIE	GROUPEMENT D'INTERET ECONOMIQUE
GPA	GRAND PARIS AMENAGEMENT
GSU	GRANDS SYNDICATS URBAINS



IFER	IMPOSITION FORFAITAIRE POUR LES ENTREPRISES DE RESEAUX
Maptam (loi)	MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET AFFIRMATION DES METROPOLES
MGP	METROPOLE DU GRAND PARIS
NOTRe (loi)	NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE
OPH	OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT
ORSA	EPA ORLY-RUNGIS SEINE-AMONT
PADD	PROJET D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE
PC	PERMIS DE CONSTRUIRE
PCAEM	PLAN CLIMAT AIR-ENERGIE METROPOLITAIN
PCAET	PLAN CLIMAT AIR-ENERGIE TERRITORIAL
PDU	PLAN DE DEPLACEMENT URBAIN
PLD	PLAN LOCAL DE DEPLACEMENT
PLH	PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT
PLU	PLAN LOCAL D'URBANISME
PLUI	PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL
PME	PETITE ET MOYENNE ENTREPRISE
PMHH	PLAN METROPOLITAIN DE L'HABITAT ET DE L'HEBERGEMENT
POLD	PARIS OUEST LA DEFENSE (POLD)
PRU	PROGRAMME DE RENOVATION URBAINE
RCT (loi)	REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
RH	RESSOURCES HUMAINES
RSA	REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE
SCOT	SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE
SDCI	SCHEMA DEPARTEMENTAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
SDIS	SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
SDRIF	SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE
SEDIF	SYNDICAT DES EAUX D'ILE-DE-FRANCE
SEM	SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE
SEMERCLI	SEM COMMUNALE DE LA VILLE DE CLICHY-LA-GARENNE
SIAAP	SYNDICAT INTERDEPARTEMENTAL POUR L'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE
SIGEIF	SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR LE GAZ ET L'ELECTRICITE EN ILE-DE-FRANCE
SIPPEREC	SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE LA PERIPHERIE DE PARIS POUR LES ENERGIES ET RESEAUX DE COMMUNICATION
SPL	SOCIETE PUBLIQUE LOCALE
SRADDET	SCHEMA REGIONAL D'AMENAGEMENT DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET D'EGALITE DES TERRITOIRES
SRCI	SCHEMA REGIONAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
SRDEII	SCHEMA REGIONAL DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, D'INNOVATION ET D'INTERNATIONALISATION
SRESRI	SCHEMA REGIONAL DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION
SRHH	SCHEMA REGIONAL DE L'HABITAT ET DE L'HEBERGEMENT
STIF	SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE (ILE-DE-FRANCE MOBILITES)
SYCTOM	SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE
TAFNB	TAXE ADITIONNELLE A LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES
TASCOM	TAXE SUR LES SURFACES COMMERCIALES
TFB	TAXE FONCIERE SUR LE BATI
TH	TAXE D'HABITATION



THD	TRES HAUT DEBIT
TPE	TRES PETITE ENTREPRISE
TVA	TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE
UC	UNITE DE CONSOMMATION
ZAE	ZONE D'ACTIVITE ECONOMIQUE
ZFU	ZONE FRANCHE URBAINE



Étude réalisée par : Christian Bitaud (Forum métropolitain du Grand Paris),
Véronique Dorel, Emilie Moreau et Chloé Vergues (APUR), Tanguy Le Goff,
Léo Fauconnet et Eva Pellerin (IAU îdf)

Avec les contributions de : Sara Helmi, Nicolas Jean et Karina Chevrier (Forum
métropolitain du Grand Paris), Martin Wolf, Isabelle Zugetta, Sylvain Braud
et Sylvie Castano (IAU îdf), Olivier Richard, Sandra Roger, Gabriel Senegas
et Anne Servais (APUR)

Direction de la publication : Sylvain Cognet (Forum métropolitain du Grand Paris),
Dominique Alba (APUR), Fouad Awada (IAU îdf)

Publication octobre 2017

