

### La coopération intercommunale en Ile-de-France

Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2000

**Avec la loi Chevènement adoptée le 12 juillet 1999, un nouveau pas est franchi pour remédier à l'émiettement du tissu communal français, source d'inégalités entre les communes, de dysfonctionnements et d'inefficacités. Six mois après l'adoption de cette loi, qui cherche à promouvoir la coopération en milieu urbain, quel premier bilan peut-on dresser de son application en Ile-de-France ? Quelles sont les structures créées ? Quelles sont celles qui se transforment ? Et enfin, quelles perspectives cette nouvelle loi ouvre-t-elle pour les projets de développement local ?**

La loi du 12 juillet 1999 relative au «Renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale» a introduit des modifications importantes du cadre institutionnel de la coopération intercommunale.

La simplification passe par la réduction du nombre de formules juridiques ouvertes aux structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre (disparition des districts, des communautés de ville et des SAN).

La loi vise également au renforcement de la coopération intercommunale en confirmant le rôle déterminant des GFP<sup>(1)</sup> pour la mise en œuvre de projets coordonnés de développement local.

Ainsi, les nouveaux groupements doivent-ils se doter d'un périmètre cohérent et sans enclave, de compétences structurantes au regard du territoire (développement économique, aménagement de l'espace...) et mettre en commun tout ou partie de la taxe professionnelle.

(1) Liste des abréviations utilisées dans la Note.

- Communauté de communes (CC).
- Communauté d'agglomération (CA).
- Communauté de ville (CV).
- Dotation globale de fonctionnement (DGF).
- Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).
- Groupement à fiscalité propre (GFP).
- Loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992.
- Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).
- Taxe professionnelle unique (TPU).
- Taxe professionnelle de zone (TPZ).

Avec la DGF, l'État aide en particulier les groupements dont le régime fiscal est le plus solidaire.

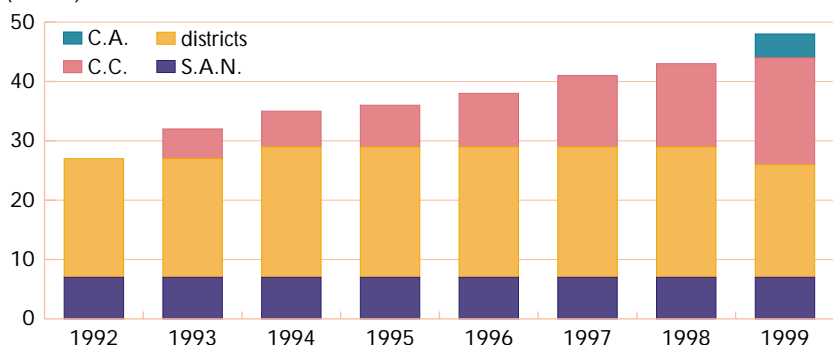
### De nouveaux groupements intercommunaux

Cette loi a connu dans l'ensemble de la France «un vif succès dans son application» comme le souligne le ministre de l'Intérieur (51 CA créées pour l'ensemble de la France). Longtemps «à la traîne» en matière de coopération intercommunale, l'Ile-de-France rattrape peu à peu son retard : quatre CA et quatre CC sont issues de l'application de la loi, par création *ex-nihilo*, ou transformation d'anciennes structures. De plus, au cours de l'année 1999, une communauté de communes a étendu ses compétences, une autre son périmètre.

La population totale des 48 groupements franciliens (19 districts, 18 CC, 4 CA, et 7 SAN) dépasse deux millions d'habitants —soit environ le quart de la population hors Paris— et concerne par ailleurs 29 % des communes franciliennes. Ces chiffres, qui demeurent inférieurs aux moyennes nationales (56 % de la population et 52 % des communes regroupées au 1<sup>er</sup> janvier 1999), recouvrent des contrastes selon les départements.

### Groupements à fiscalité propre d'Ile-de-France

(Nb total)



**Nombre de GFP (districts, CC, CA, SAN), de communes regroupées et population**  
*Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2000*

Départements	Nb. de GFP	Population... *			Nombre de communes...		
		... totale	... regroupée	... en %	... au total	... regroupées	... en %
Paris	0	2 175 200		0 %	1	—	0 %
Hauts-de-Seine	0	1 422 331		0 %	36	—	0 %
Seine-Saint-Denis	2	1 401 823	296 544	21 %	40	7	18 %
Val-de-Marne	3	1 248 851	348 359	28 %	47	16	34 %
Seine-et-Marne	26	1 175 532	526 239	45 %	514	230	45 %
Yvelines	4	1 368 596	265 543	19 %	262	29	11 %
Essonne	8	1 123 335	274 402	24 %	196	44	22 %
Val d'Oise	5	1 095 834	391 503	36 %	185	40	22 %
Ile-de-France	48	11 011 502	2 102 590	19 %	1281	366	29 %
Ile-de-France hors Paris	48	8 836 302	2 102 590	24 %	1 280	366	29 %

\* population DGF pour 1999

Paradoxalement, c'est l'intercommunalité rurale qui domine en Ile-de-France. Avec 45 % de la population et des communes intégrées dans un groupement, la Seine-et-Marne est le département *leader* en la matière.

Toutefois, la coopération intercommunale en milieu urbain se développe depuis peu. Les départements de Petite couronne (dont toutes les communes relèvent de l'agglomération parisienne) abritent aujourd'hui cinq groupements à fiscalité propre : deux CC créées en 1997 et 1999 en Seine-Saint-Denis (représentant à elles deux 18 % des communes et 21 % de la population) et trois CA, créées en décembre 1999, dans le Val-de-Marne (34 % des communes et 28 % de la population départementale). En revanche, aucun GFP n'existe dans les Hauts-de-Seine.

L'année 1999 a marqué une nouvelle étape dans le développement de projets intercommunaux en Ile-de-France et de nouveaux progrès sont attendus. En dehors des réflexions liées à l'application stricte de la loi (disparition prochaine de tous les districts et des SAN au profit de nouvelles structures), d'autres projets locaux sont en cours d'examen : certains syndicats (structures sans fiscalité propre), étudient leur transformation en GFP ; des créations *ex nihilo* sont aussi envisagées. Tous ces éléments

contribuent à un meilleur maillage intercommunal du territoire francilien.

**L'émergence  
d'une culture  
intercommunale**

Ce succès appelle quelques explications. La sensibilité des maires aux logiques intercommunales semble se développer depuis plusieurs années en Ile-de-France. Les projets peuvent être générés à partir de pratiques intercommunales anciennes (conventions entre communes, syndicats...). Il est également probable que les politiques incitatives mises en place par les pouvoirs publics portent peu à peu leurs fruits. Ces politiques dépassent le cadre de cette seule loi. Les procédures de contractualisation, les partenariats entre l'État et les collectivités locales se diversifient (conventions, contrats de plan État-Région, contrats de villes et bientôt d'agglomérations, contrat locaux de sécurité, Zones franches urbaines, quartiers en politique de la ville...).

Les collectivités locales sont donc amenées à s'associer afin de négocier face à l'État ou à d'autres niveaux d'administrations (Europe, régions, départements...). Poussées par les incitations financières, les communes

ont progressivement acquis depuis plus de dix ans une pratique de dialogue et de concertation. Enfin, dans bien des cas, l'appartenance à une même famille politique semble faciliter l'émergence des projets.

**Une réponse  
à certaines  
dérives antérieures...**

La loi apporte une réponse à certaines dérives constatées dans l'application de la loi ATR de 1992 créant les CC et les CV.

- **Pertinence du périmètre du groupement.** Certains gages de cohérence territoriale sont énoncés (continuité territoriale des CA et des nouvelles CC). Le pouvoir d'appréciation du préfet est également important.

Il pourrait, par exemple, imposer l'adhésion de communes à un groupement (intégration d'office de la commune de Chennevières dans la CA du Haut Val-de-Marne), refuser la création d'une structure dont le périmètre n'est pas estimé territorialement cohérent (projet de CA de Créteil, Limeil-Brévannes et Alfortville). Toutefois, certains litiges entre les élus et le préfet sont d'ores et déjà portés devant la justice (recours devant les tribunaux administratifs, sur-sis à exécution de l'arrêté préfectoral...)

## Actualité des groupements à fiscalité propre en 1999

### Création *ex-nihilo*

- CA Nogent-Le Perreux (31/12/99)  
Nogent-sur-Marne, Le Perreux sur Marne, 53 926 habitants (Val-de-Marne).
- CA du plateau Briard (31/12/99)  
Boissy-Saint-Léger, Chennevières-sur-Marne, Noisau, Ormesson-sur-Marne, Le Plessis-Trevisé, La Queue-en-Brie, Sucy-en-Brie, 100 571 habitants (Val-de-Marne).
- CA du Val de Bièvre (31/12/99)  
Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Hay-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre, Villejuif, 193 862 habitants (Val-de-Marne).
- CC de la Plaine Commune (03/11/99)  
Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, Pierrefite-sur-Seine, Saint-Denis, Villetaneuse, 242 569 habitants (Seine-Saint-Denis).
- CC (20/12/99)  
Eaubonne, Ermont, Montlignon, Saint-Prix, 59 468 habitants (Val d'Oise).

### Transformation de nature juridique

- CA de Mantes-en-Yvelnes (Camy), (02/12/1999), ancien district urbain de Mantes (Dum), créé le 21/11/1966.
- CC de Dammartin-en-Goële (29/12/1999), ancien district du même nom (créé le 15/06/1973).
- CC du pays de l'Ourcq (30/12/1999), ancien district du même nom (créé le 13/12/1973).

### Extension de périmètre ou de compétences

- Adhésion des communes d'Arnouville-les-Gonesses et de Montmagny à la CC du Val-de-France (Val d'Oise).
- Extension des compétences de la CC de Roissy-Porte de France en matière d'environnement (collecte, traitement et tri collectif des déchets).

### - Dosage des incitations financières.

Le dispositif d'écrêtement des recettes de taxe professionnelle des groupements, au profit du fonds départemental de la taxe professionnelle, est revu.

L'ancien dispositif prévoyait, dans certains cas, le prélèvement d'une partie des recettes de taxe professionnelle, liées à la présence sur le territoire intercommunal de grandes entreprises (établissements exceptionnels). Mais les sommes prélevées étaient ensuite redistribuées en partie à ces groupements. Ce mécanisme, qui avait permis aux communautés de communes de disposer d'une manne financière parfois considérable, réduisait la portée de la solidarité financière départementale. Révisé en 1996 dans le sens d'un plus grand contrôle des sommes reversées aux groupe-

ments, ce dispositif est de nouveau durci.

Dans la loi Chevènement, les mécanismes d'incitation financière à la coopération intercommunale relèvent donc essentiellement du système d'attribution de la DGF, qui lie l'aide de l'État à l'intensité de l'effort d'intégration fiscale intercommunale. Le régime de la TPU (partage intercommunal de l'ensemble des recettes de la TP) qui restreint au mieux les inégalités fiscales et la concurrence entre communes, est associé à l'attribution d'une DGF moyenne élevée en 2000 : 250 F par habitant pour les CA, DGF bonifiée à 175 F pour les CC optant pour le régime de la TPU...

## ... Mais de nombreuses interrogations demeurent

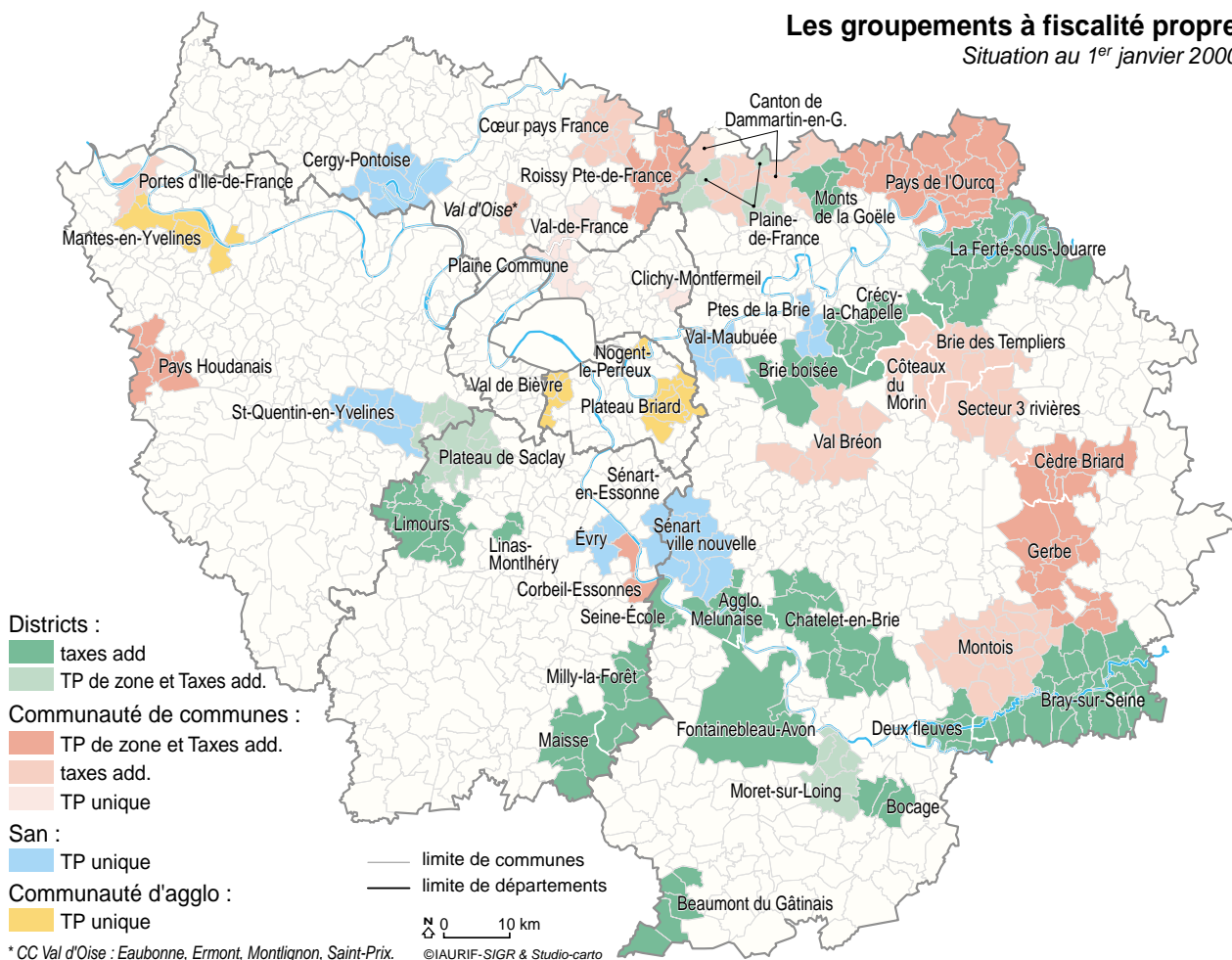
Le développement quantitatif de l'intercommunalité n'est pas à lui seul un gage de réussite des projets locaux et d'autres interrogations ou défis demeurent.

- **Pas de réponse adaptée au cas de l'agglomération parisienne.** L'agglomération parisienne, qui regroupe 9,5 millions d'habitants sur les 11 qui comptent l'Ile-de-France, accueille, d'ores et déjà, plusieurs structures d'agglomération (dont trois CA et deux CC dotées de TPU en petite couronne) et, cas unique en France, aucune n'intègre la ville centre... Alors que la loi vise au renforcement du pouvoir des agglomérations, faut-il se réjouir de constater le démembrement de l'agglomération parisienne, avec la création de structures intercommunales multiples ?

- **Pas de contrôle de la réalité du projet local.** Certaines expériences intercommunales se sont révélées décevantes dans le passé (mise en œuvre *a minima* des compétences obligatoires, accumulation d'un volant de trésorerie pléthorique dans les années qui suivent la création du groupement, faute de réalisations budgétaires...). Elles ne font pas l'objet de plus de contrôles dans la nouvelle loi. Il n'est pas possible de s'assurer qu'*a priori*, les attributions inscrites dans les statuts du groupement soient réellement mises en œuvre dans des délais raisonnables.

- **Pérennité du projet.** L'équilibre des projets initiaux, qui repose dans bien des cas sur des affinités politiques, parviendra-t-il à perdurer après les prochaines élections municipales ? De plus, que faut-il espérer des projets qui ne sont pas portés par toutes les communes membres, en cas d'intervention autoritaire du préfet et «d'adhésion forcée» de certaines communes ?

**Les groupements à fiscalité propre**  
Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2000



**Pour en savoir plus**

- L'intercommunalité en Ile-de-France : districts et communautés de communes. Monographies, Iaurif, octobre 1998.
- Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999).
- Les collectivités locales en chiffres, édition 1999, (ministère de l'Intérieur, DGCL).
- Annuaire des groupements de collectivités territoriales, édition 1996 (ministère de l'Intérieur, DGCL).
- À consulter : le site internet de la Direction Générale des Collectivités Locales, du ministère de l'Intérieur : <http://www2.dgcl.interieur.gouv.fr/interco/cadabase.htm> (texte intégral de la loi et commentaires).