

Quelles perspectives pour l'intercommunalité francilienne ?



Agnes Parnis / IAU IDF

Le développement des intercommunalités à fiscalité propre a repris en Île-de-France, pour atteindre 75 % des communes au 1^{er} janvier 2010. L'objectif de couverture complète du territoire d'ici 2013 pourrait ainsi être bientôt atteint en grande couronne. L'achèvement du processus en petite couronne est plus incertain.

Interrompue par les élections municipales de 2008, la progression de l'intercommunalité a repris en Île-de-France. Près de 6,6 millions de Franciliens, sur un total de 11,7 millions sont rassemblés, au 1^{er} janvier 2010, au sein de 109 intercommunalités à fiscalité propre. Ils représentent 69 % des Franciliens hors Paris, 56 % en incluant Paris. L'Essonne (91 %), la Seine-et-Marne (87 %) et le Val-d'Oise (85 %) ont presque rejoint

ou même dépassé le niveau national (89 %). Seuls les départements des Yvelines (60 %) et de proche couronne (de 45 % à 67 %) accusent un certain retard. Au 1^{er} janvier 2010, 66 communes franciliennes supplémentaires regroupant près de 700 000 habitants adhéraient à des intercommunalités. Cette hausse contraste avec le quasi *statu quo* de l'année précédente (+ 100 000 habitants). Le nombre de communautés d'agglomération (CA)

passé de 33 en 2009 à 37 en 2010.

Hausse marquée en Seine-Saint-Denis et en Seine-et-Marne

En un an, le poids de la population intercommunale a doublé dans le département de Seine-Saint-Denis et augmenté de 10 points en Seine-et-Marne. Cinq CA prennent désormais place en Seine-Saint-Denis, dont les deux intercommunalités franciliennes les plus peuplées : Est Ensemble (400 000 habitants), créée au 1^{er} janvier 2010 autour de neuf communes et Plaine Commune (350 000 habitants). Dans le même temps, la CA de Plaine de France (120 000 habitants) est créée *ex nihilo* et celle de l'Aéroport du Bourget, par transforma-

tion de la communauté de communes (CC) du même nom (90 000 habitants).

En Seine-et-Marne, une CA bi-communale (Portes de la Brie) et trois CC – Les Portes Briardes entre Ville et Forêts, Pays de Nemours et Gâtinais Val de Loing – sont créées. L'adhésion de communes à des structures pré-existantes se poursuit également (Moret Seine et Loing, Avenir et Développement du secteur des Trois Rivières).

Début de rationalisation

La Seine-et-Marne connaît par ailleurs un début de recombinaison de sa géographie intercommunale. Les CC de la Campagne Gatinaise et de la Visandre, qui comptaient parmi les moins peuplées d'Île-de-France, sont dissoutes. Leurs communes intègrent des structures plus vastes (Brie Nangissienne, Gâtinais Val de Loing, Provinois, Sources de l'Yerres). En Seine-et-Marne, la taille moyenne des intercommunalités passe de 25 000 habitants en 2009 à 28 000 en 2010. Pour les autres départements, le taux de couverture intercommunal est stable, malgré l'adhésion de quelques communes aux CC du Pays Houdanais (Yvelines), du Dourdannais en Hurepoix (Essonne), de Roissy Porte de France (Val-d'Oise). Néanmoins, certains groupements franchissent des étapes importantes : fusion des CA Arc de Seine et Val de Seine donnant naissance à Grand Paris Seine Ouest

(Hauts-de-Seine), troisième CA francilienne avec 300 000 habitants ; transformation juridique en CA dotée de compétences plus étendues de la CC de Versailles Grand Parc (Yvelines). La taille moyenne des établissements intercommunaux à fiscalité propre d'Île-de-France progresse : 60 000 habitants en 2010, contre 54 000 habitants en 2009.

Les CA en particulier, qui concentrent 71 % de la population intercommunale francilienne (65 % en 2009), voient leur taille démographique s'accroître (125 000 habitants en moyenne, contre 113 000 en 2009). Ce chiffre les situe désormais dans la moyenne nationale (124 000 habitants en 2010). Toutefois, une partie des groupe-

ments franciliens comporte un faible nombre de communes (32 % des structures comptent moins de six communes membres, contre 13 % au niveau national).

Vers une couverture totale en grande couronne

La couverture intercommunale est assez complète dans les

départements de grande couronne, à l'exception des Yvelines, où l'achèvement du processus risque de se faire dans la précipitation. Avant que les pouvoirs conférés aux préfets ne soient renforcés pour la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, de nombreux projets locaux sont en cours de discussion. Les élus disposent, dans le cadre juridique actuel, d'un large pouvoir d'initiative. Les réflexions préalables à la création de structures intercommunales (dans les secteurs de la Brie est et ouest en Seine-et-Marne, le Sud Essonne, le nord-est des Yvelines, etc.) se doublent de projets d'élargissement et de rationalisation des intercommunalités existantes (Mantes-en-Yvelines, Vallée de l'École, Parisis et Argenteuil Bezons, Roissy en France et Pays de France par exemple). Par ailleurs, certaines CC de plus de 50 000 habitants (six structures en Île-de-France, dont cinq en grande couronne) pourraient opter pour le statut de CA. L'une d'entre elles,

État de l'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France au 1^{er} janvier 2010

	Population municipale en 2007			Nombre de communes regroupées			Nombre de groupements
	Total	Population regroupée	En %	Total	Communes regroupées	En %	
Paris	2 193 030			20			-
Hauts-de-Seine	1 561 261	866 893	56 %	36	23	64 %	6
Seine-Saint-Denis	1 513 963	1 015 456	67 %	40	25	63 %	5
Val-de-Marne	1 315 279	587 017	45 %	47	26	55 %	6
Petite couronne	4 390 503	2 469 366	56 %	123	74	60 %	17
Seine-et-Marne	1 310 646	1 140 399	87 %	514	426	83 %	41
Yvelines	1 429 610	854 328	60 %	262	140	53 %	15
Essonne	1 217 716	1 108 439	91 %	196	162	83 %	18
Val-d'Oise	1 176 466	996 721	85 %	185	156	84 %	18
Grande couronne	5 134 438	4 099 887	80 %	1 157	884	76 %	92
Île-de-France	11 717 971	6 569 253	56 %	1 300	958	74 %	109
Île-de-France hors Paris	9 524 941	6 569 253	69 %	1 280	958	75 %	109

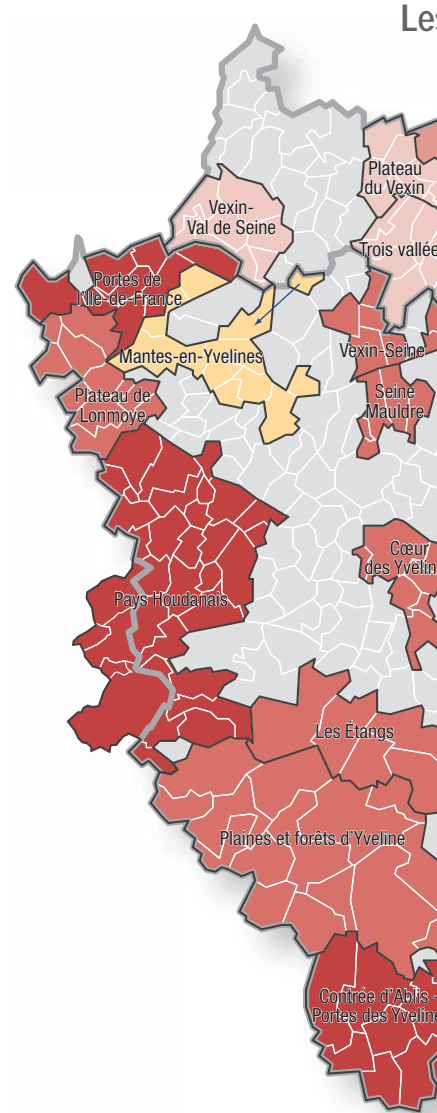
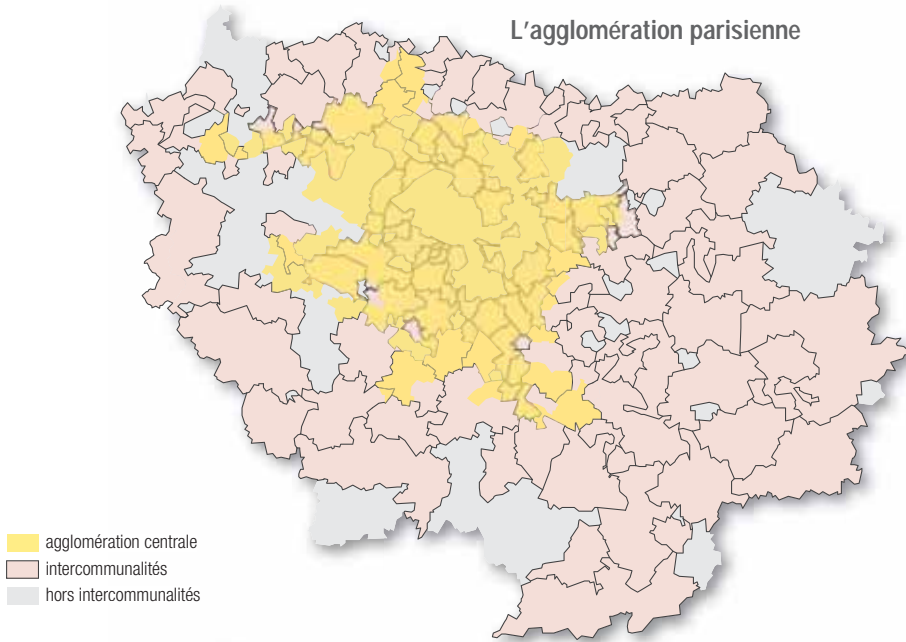
Source : IAU idF.

Perspectives intercommunales en grande couronne

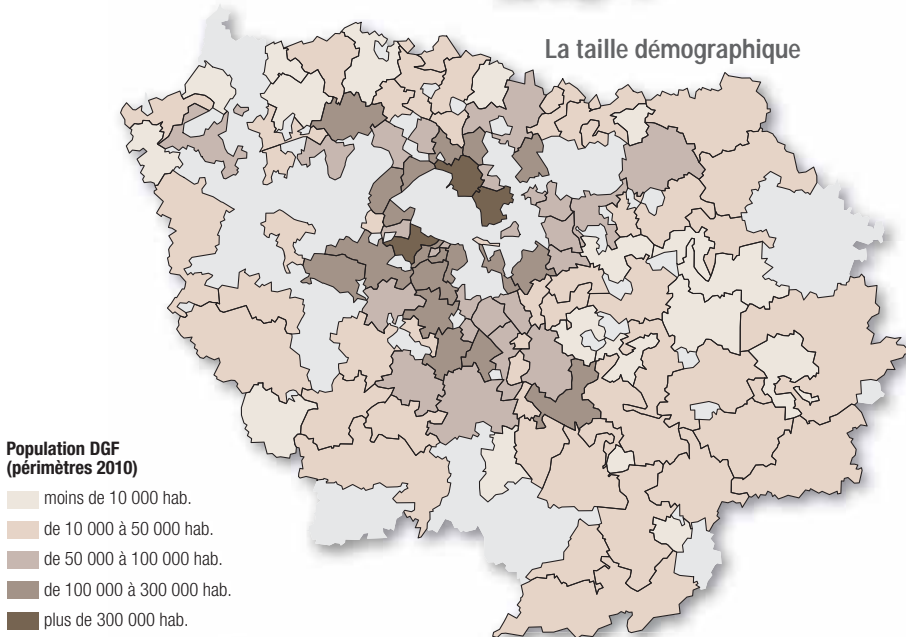
En 2011	Années à venir
<p>Seine-et-Marne : Extension du périmètre de la CC de Fontainebleau-Avon aux communes de Reclosés et de Bourron-Marlotte. Créations en bonne voie de la CC de la Brie des Morin (21 communes) et du Cœur de la Brie (10 communes). Résorption de la « zone blanche » correspondant en grande partie aux cantons de Rebais et de la Ferté-Gaucher.</p>	<p>Secteur de Roissy : résorption des discontinuités territoriales de Plaine de France (trois parties) et du Pays de la Goële et du Moutien (deux parties). Regroupement avec la CC des Monts de la Goële, l'une des moins peuplées d'Île-de-France (5 400 habitants), sur un périmètre identique à celui du SIEP (schéma de 2006). Autre hypothèse : rapprochement entre la communauté des Monts de la Goële et la CA du Pays de Meaux. Portes de la Brie : délibérations de cinq communes en faveur d'une communauté de 15 communes, autour de Claye-Souilly. Trois communes de la zone, dont Villeparisis et Mitry-Mory, qui sont les plus peuplées, non concernées par le projet. Canton de la Chapelle-la-Reine : étude pour la création d'une intercommunalité. Projet de fusion des CC la Brie des Morins, la Brie des Templiers et Avenir et Développement du secteur des Trois Rivières. Gerbe - Provinois : résorption de la discontinuité territoriale.</p>
<p>Yvelines : Adhésion de nouvelles communes à la CA de Versailles Grand Parc et de Mantes-en-Yvelines (CAMY).</p>	<p>Mantes-en-Yvelines : volonté d'atteindre, avec l'accord des collectivités concernées, le périmètre pertinent du bassin de vie, soit le territoire couvert par le projet de Scot du Mantois, défini en 2005 (Portes de l'Île-de-France, Plateau de Lomoye, Mantes-en-Yvelines et 28 communes isolées). Plusieurs adhésions envisagées en 2012. Secteur nord-est (Poissy, Conflans-Sainte-Honorine et Saint-Germain-en-Laye) : plusieurs hypothèses intercommunales (extension de la communauté des Deux Rives de Seine, créations <i>ex nihilo</i>...) Sud Yvelines : au cours des dernières années, différentes perspectives débattues, comme la fusion de certaines communautés autour du Scot Sud-Yvelines, la création de structures nouvelles autour de Montfort-l'Aumery, et des communes du PNR de la Haute Vallée de Chevreuse.</p>
<p>Essonne : Adhésions prononcées de quatre communes à la CC du Val d'Essonne, de Villabé à la CA d'Évry Centre Essonne. Souhait d'Écharçon d'intégrer la CA d'Évry Centre Essonne.</p>	<p>Syndicat des quatre Rivières et de la Beauce (Sud Essonne) : création envisagée d'une CC, et à terme, fusion avec l'Étampois Sud Essonne. Vallée de l'École : restructuration projetée autour d'un périmètre et de compétences élargis. À terme, résorption de la « zone blanche » du sud-est du département. Fusion Europ'Essonne et Cœur du Hurepoix : projet initié par l'État, en vue de fédérer les territoires concernés par l'OIN de Paris-Saclay. Interrompu par la délibération défavorable de la CC du Cœur du Hurepoix en 2009.</p>
<p>Val-d'Oise : Transformation juridique en CA de la CC du Parisis (près de 90 000 habitants).</p>	<p>Élargissement du Parisis à Bessancourt et Taverny et fusion avec la CA d'Argenteuil-Bezons, scénario porté par certains maires. Vexin : aboutissement incertain des réflexions locales en vue de créer une intercommunalité sur la seule « zone blanche » importante du département. Fusion des CC Roissy en France et Pays de France, projet porté par la CC du Pays de France.</p>

Sources : préfectures, intercommunalités, communes.

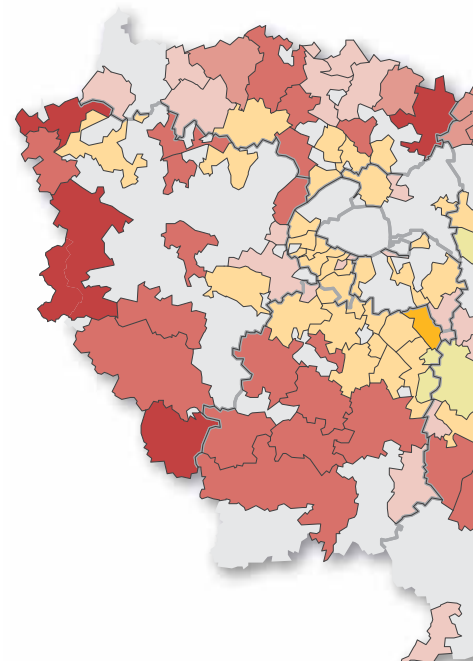
L'agglomération parisienne



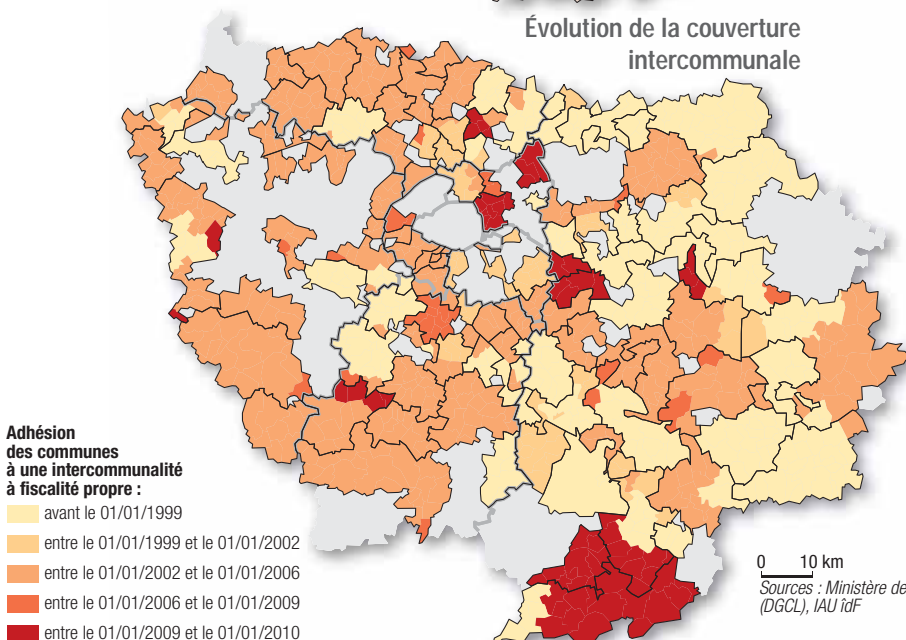
La taille démographique



En 2009

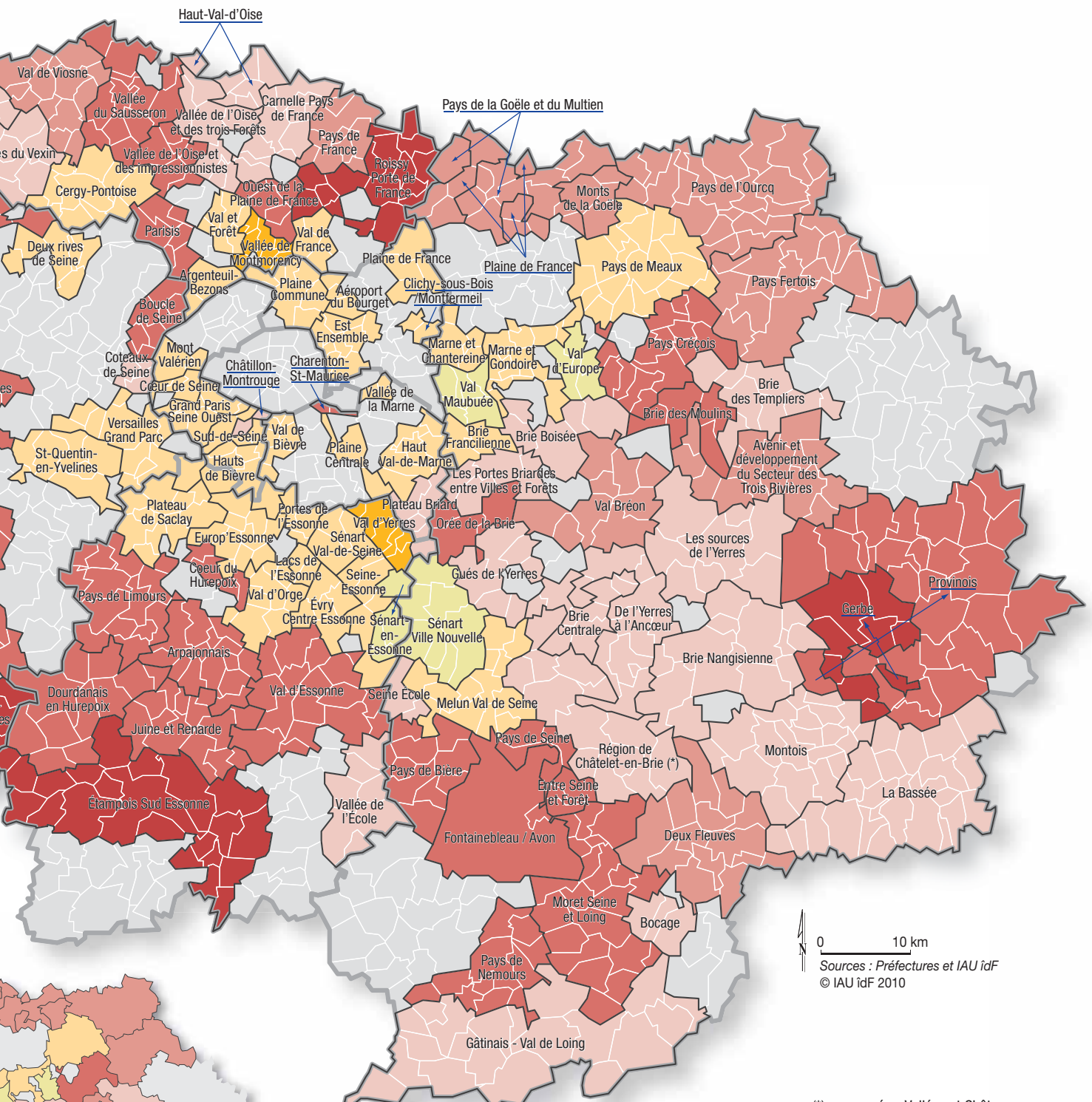


Évolution de la couverture intercommunale



0 10 km
 Sources : Ministère de l'Intérieur (DGCL), IAU idF

Intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France au 1^{er} janvier 2010



0 10 km
 Sources : Préfectures et IAU idF
 © IAU idF 2010

(*) renommée « Vallées et Châteaux » à compter du 20/04/2010

Nature juridique et régimes fiscaux en 2010

Communauté de communes	Communauté d'agglomération	Syndicat d'agglomération nouvelle
Taxes additionnelles	Taxe professionnelle unique	Taxe professionnelle unique
Taxe professionnelle de zone	Fiscalité mixte	discontinuité territoriale
Taxe professionnelle unique		
Fiscalité mixte		

le Paris (Val-d'Oise) franchira le pas en 2011.

La recomposition territoriale devrait ainsi se poursuivre. Les territoires pourraient gagner en cohérence et en mixité sociale, grâce à l'intégration de communes au profil socioéconomique différent. Certains schémas de cohérence territoriale (Scot de Mantes-en-Yvelines, Sud Yvelines par exemple), les parcs naturels régionaux (PNR de la Haute Vallée de Chevreuse, du Gâtinais...) peuvent contribuer à fédérer les communes autour d'un projet et d'un périmètre élargis. Aux termes du projet de loi, les intercommunalités de moins de 5 000 habitants (Vexin Val de Seine et Plateau du Vexin dans le département du Val-d'Oise, Bocage en Seine-et-Marne) sont appelées à disparaître au profit d'intercommunalités plus larges, sauf décision préfectorale abaissant ce seuil. La taille, jugée insuffisante, des intercommunalités d'Île-de-France continuerait à s'accroître.

Néanmoins, oppositions et réticences subsistent dans certaines communes. Les choix locaux de rattachement à une intercommunalité sont également pesés, en fonction de critères politiques et financiers, en particulier lorsque les ressources à partager sont élevées. Beaucoup de communes isolées explorent les options

intercommunales et évaluent leurs avantages respectifs, notamment financiers (Vélizy par exemple).

Le tableau ci-contre précise certaines des réflexions récentes et des adaptations nécessitées par la loi. Certaines évolutions sont acquises, d'autres sont escomptées pour le 1^{er} janvier 2011 (procédures en cours). Des scénarios ultérieurs, encore aléatoires, se dessinent également.

Débats métropolitains

Alors que la réforme des collectivités territoriales pourrait s'avérer peu contraignante en proche couronne, les stratégies intercommunales se structurent dans le contexte des débats sur l'avenir de l'agglomération parisienne.

Les collectivités territoriales se sont emparées du sujet au début des années 2000. Après quatre années de travaux et une large concertation avec les acteurs locaux, le conseil régional d'Île-de-France adopte en septembre 2008 le projet de schéma directeur de la région Île-de-France, qui définit une vision globale, à vingt-cinq ans, de l'Île-de-France et de ses territoires. En juillet 2006, se crée, à l'appel de la ville de Paris, la conférence métropolitaine, lieu d'échanges entre élus, relayé, en juin 2009, par Paris Métropole, syndicat mixte

d'études. Rassemblant un nombre croissant de collectivités et d'intercommunalités (150 en octobre 2010), cette instance engage en particulier des réflexions sur l'habitat, le développement et la solidarité, les projets métropolitains (appel à initiatives) et les déplacements. En juin 2007, un discours du président de la République⁽¹⁾ est annonciateur des initiatives ultérieures de l'État : secrétariat d'État à la Région capitale en mars 2008, scénarios pour le «grand pari de l'agglomération parisienne» présentés en mars 2009 par dix équipes d'architectes, sollicités dans le cadre d'une consultation internationale, atelier international du Grand Paris annoncé en septembre 2009, loi sur le Grand Paris en juin 2010, ouverture en octobre 2010 des débats publics sur les projets de réseau de transport public du Grand Paris et Arc Express.

Quel avenir pour l'intercommunalité en proche couronne ?

Ces débats conduits par les collectivités locales d'une part, par l'État d'autre part, se différencient par leurs méthodes et leurs finalités. Au-delà des enjeux de transport public et de développement, le projet métropolitain ne doit-il pas porter d'autres

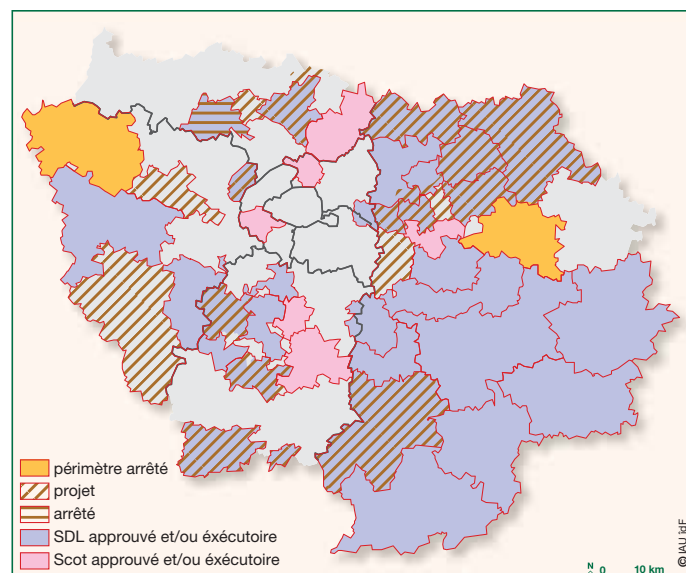
réflexions, notamment sur l'habitat, la solidarité territoriale ? Quelle place l'État accordera-t-il à la concertation avec le niveau local ? Quel rôle peuvent jouer les intercommunalités ? Le «schéma de la marguerite», avec une demi-douzaine d'intercommunalités bien structurées en périphérie de Paris, a-t-il un avenir ? Dans ce contexte instable, les élus oscillent, selon les secteurs, entre deux stratégies :

- attendre que l'État précise leurs obligations en matière d'intercommunalité, mais la loi sur le Grand Paris et le projet de réforme des collectivités territoriales n'apportent aucune réponse en la matière ;
- initier des projets dans le contexte législatif actuel, afin de peser davantage dans le cadre des débats métropolitains. Est Ensemble et Grand Paris Seine Ouest se situent délibérément dans cette perspective.

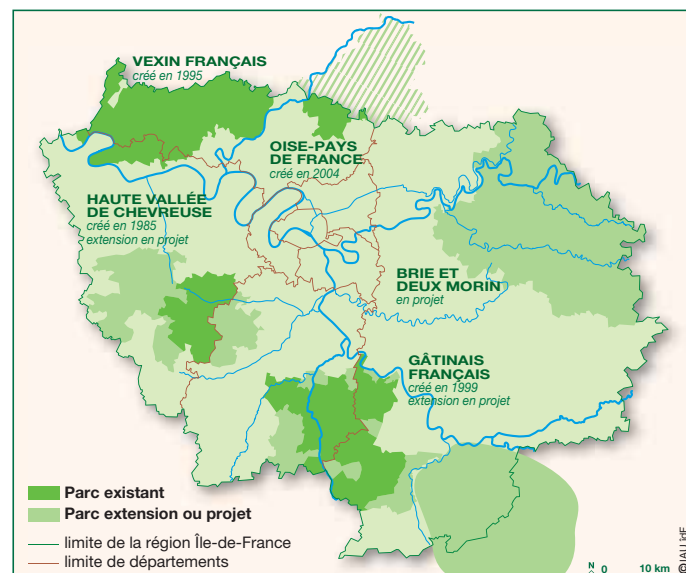
Ces anticipations divergentes engendrent une évolution irrégulière de l'intercommunalité en proche couronne : forte progression en Seine-Saint-Denis en 2010, mais *statu quo* probable en 2011, stabilité dans le Val-de-Marne, «frémissements» dans le département des Hauts-de-Seine.

(1) À Roissy Charles-de-Gaulle, le 26 juin 2007.

Schémas de cohérence territoriale (2010)



Parcs naturels régionaux existants, en révision et à l'étude (2010)



Des projets dans les Hauts-de-Seine

Dans ce département touché par le développement du pôle d'affaire de la Défense, des élus concrétisent depuis peu leur souhait de s'organiser dans un cadre intercommunal. Ainsi, la CA du Mont-Valérien devrait s'étendre à la ville de Nanterre à compter du 1^{er} janvier 2011 et atteindre 215 000 habitants. À la même date, Courbevoie et Puteaux devraient s'allier dans le cadre d'une CA (130 000 habitants). Les communes de la « boucle nord », Asnières, Bois-Colombes, Clichy, Colombes, Gennevilliers étudient la mise en place, sans doute ultérieure, d'une CA (près de 300 000 habitants). Enfin, les communes du centre du département, Courbevoie, la Garenne-Colombes, Nanterre, Rueil-Malmaison et Suresnes s'associent dans le cadre du syndicat d'études et de projets du territoire des Deux Seine, créé en octobre 2010. Il est compétent pour l'« élaboration d'un projet de développement territorial et d'aménagement », « prenant en compte la présence de la Défense dans le contexte du Grand Paris ». Cette ambition, qui pourrait préfigurer le rapprochement du Mont-Valérien et de Courbevoie-Puteaux, fait le pendant à la création, orchestrée par l'État, de l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche, en juillet 2010. Eu égard aux évolutions récentes de l'intercommunalité dans la zone agglomérée, plusieurs établissements estiment que la taille critique leur assurerait une présence métropolitaine se monterait, à l'image d'Est Ensemble, à 400 000 habitants. De plus, cette échelle leur permettrait de conserver un lien de proximité avec les communes et leurs habitants tout en bénéficiant d'avantages d'échelle indéniables. Tous les territoires de l'agglomération se lanceront-ils dans l'aventure ? Certains en paraissent éloignés, alors qu'ils sont au centre d'enjeux d'envergure (Seine-Amont par exemple). Le débat

Réforme des collectivités territoriales et intercommunalité : éléments du projet de loi

L'une des finalités du projet de loi en cours de discussion parlementaire est d'achever la couverture intercommunale du territoire avant le 1^{er} juillet 2013 et de renforcer la cohérence des périmètres intercommunaux, en supprimant les enclaves et les discontinuités. Les préfets doivent, avant fin 2011, établir des schémas départementaux de coopération intercommunale*, après avoir pris l'avis des conseils des communes ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concernés et de la commission départementale de la coopération intercommunale. Celle-ci aura des pouvoirs accrus et une composition remaniée pour tenir compte de l'importance croissante de l'intercommunalité.

Les élus communautaires seront, à partir de 2014, désignés en même temps que les conseillers municipaux par le biais d'élections « fléchées ». Le poids démographique des communes sera davantage pris en compte.

Si l'intercommunalité fait l'objet d'un assez large consensus entre les deux assemblées, d'autres points font l'objet d'âpres discussions. Le Sénat souhaite en particulier encadrer la clause de compétence générale, qui permet à une collectivité d'agir dans tous les domaines qu'elle juge d'intérêt local, dans l'attente d'une nouvelle loi qui statuerait dans les douze mois sur les compétences locales. L'Assemblée nationale penche en faveur d'une répartition plus exclusive des compétences des départements et régions, qui s'appliquerait à partir du 1^{er} janvier 2015, comme le prévoit le texte mis au point le 3 novembre 2010 en commission mixte paritaire. Les intercommunalités seront concernées, pour leurs financements, par l'orientation qui sera retenue *in fine*.

* Ces schémas font suite aux schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, élaborés par les préfets en 2006-2007 (cf. Note Rapide n° 436). Ils y intègrent davantage de concertation et un caractère plus normatif.

Des dispositifs dérogatoires en Île-de-France

Quelques dispositions dérogatoires, justifiées par le désir de ne pas entraver la mise en œuvre de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, ont été introduites pour l'Île-de-France ou la petite couronne au cours des discussions parlementaires.

Dès la première lecture du projet, le Sénat et l'Assemblée nationale ont supprimé l'obligation, pour les schémas départementaux de coopération intercommunale de Paris et des départements de petite couronne, de prévoir la couverture intégrale du territoire. Les préfets de petite couronne ne disposeraient pas des pouvoirs spéciaux, prévus dans les autres départements, pour le rattachement des communes aux EPCI.

En deuxième lecture, le Sénat suivi par l'Assemblée nationale, prévoit d'exclure l'Île-de-France du champ géographique d'application des métropoles. Ce nouvel EPCI, assis sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, disposera de compétences accrues et devrait comporter plus de 500 000 habitants*. De même, la création de pôles métropolitains qui regrouperaient, sur le modèle des syndicats mixtes, des EPCI de plus de 300 000 habitants** n'est pas prévue pour l'Île-de-France.

* Les communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 sont également éligibles à ce statut.

** Dont l'un comporterait plus de 150 000 habitants.

pourrait se renouveler, à partir de 2014, lorsque les élus communautaires auront acquis la légitimité que leur confèrera

l'élection au suffrage universel direct.

Agnès Parnaix, Isabelle Zugetta ■

Pour en savoir plus

- PARNAIX A., « L'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France », *Note rapide*, n° 436, Iaurif, septembre 2007.
- PARNAIX A., « Panorama financier des intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France », *Note rapide*, n° 465, IAU idF, mars 2009.

Sur le web :

- <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html>
- <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/themes/theme/intercommunalite.html>
- <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>
- <http://www.colloc.bercy.gouv.fr/>
- <http://www.adcf.org/>

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier
Cartographie
Jean-Eudes Tilloy

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144