

Restitution des principaux éléments du débat.

**L'INTERCOMMUNALITE ET LES RECOMPOSITIONS INSTITUTIONNELLES EN ÎLE-DE-FRANCE.
SON DEVENIR DANS LE CŒUR DE LA METROPOLE.**

Contexte de la rencontre

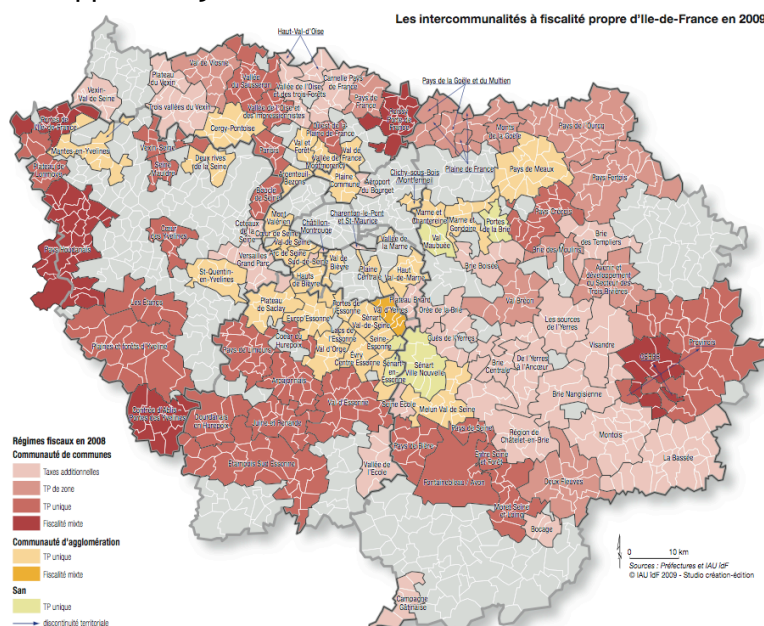
L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a invité les élus et responsables des communautés franciliennes, le 30 mars dernier, au Palais du Luxembourg, à débattre des options de « recombinaison institutionnelle » du cœur de l'agglomération parisienne et des perspectives d'évolutions de l'intercommunalité en Île-de-France.

Les débats ont été nourris en tribune par les six représentants de la région dans les instances nationales de l'AdCF (conseils d'administration et d'orientation) :

- **Dominique Braye**, sénateur des Yvelines, président de la communauté de Mantes en Yvelines et Secrétaire national de l'AdCF chargé des relations avec le Parlement
- **Patrick Braouezec**, président de Plaine Commune,
- **Jean-Marc Nicolle**, président de la communauté du Val de Bièvre,
- **Patrick Septiers**, président de la communauté Moret Seine et Loing,
- **Luc Strehaiano**, président de la communauté Vallée de Montmorency,
- **Frédéric Valletoux**, vice-président de la communauté Fontainebleau-Avon.

1. Premiers éléments de bilan

Dans cette région où l'intercommunalité a été l'objet en 2005 et 2006 de critiques particulièrement vives, les élus ont largement reconnu ses imperfections actuelles tout en soulignant sa nécessité absolue et ses apports déjà considérables.



2. Un rejet du « Grand Paris » tel que suggéré dans le rapport Balladur

18 mois après la Convention nationale de l'AdCF de Paris qui avait déjà permis de mettre en débat différents scénarii prospectifs, la rencontre du 30 mars 2009 a été l'occasion de réagir aux options préconisées par le rapport du comité Balladur et d'esquisser des contre-propositions.

Les débats ont confirmé l'hostilité des participants au projet de création d'une collectivité du « Grand Paris » de nature supra-communale (proposition Balladur-Dallier) fédérant les quatre départements du « cœur d'agglomération ».

Cette option aurait pour effets :

- de conduire à la dissolution des intercommunalités de première couronne,
- de priver les maires de toute possibilité de coopération intercommunale et de les dessaisir de compétences essentielles,
- de créer un effet de coupure dommageable entre première et seconde couronnes à travers une collectivité « fermée », alors même que l'unité urbaine (c'est-à-dire l'agglomération physique) rassemble plus de 300 communes et comprend des pôles de développement essentiels en deuxième couronne (ex. : Saclay, Cergy, Roissy...).
- d'instituer une nouvelle collectivité trop étroite pour les exercices de planification mais trop vaste pour la gestion des services et équipements de proximité,
- de susciter une concurrence potentiellement conflictuelle entre ville de Paris, collectivité du « Grand Paris » et région Ile-de-France.

Les débats ont mis en exergue la complexité territoriale sans équivalente en France de l'agglomération parisienne et de son unité urbaine « physique », forte de 300 à 350 communes (là où le Grand Londres se compose de 25 « boroughs » aux compétences moins fortes que les communes françaises). Ce constat rend peu imaginable le rassemblement d'un seul tenant de l'agglomération « physique » en une seule entité intercommunale.

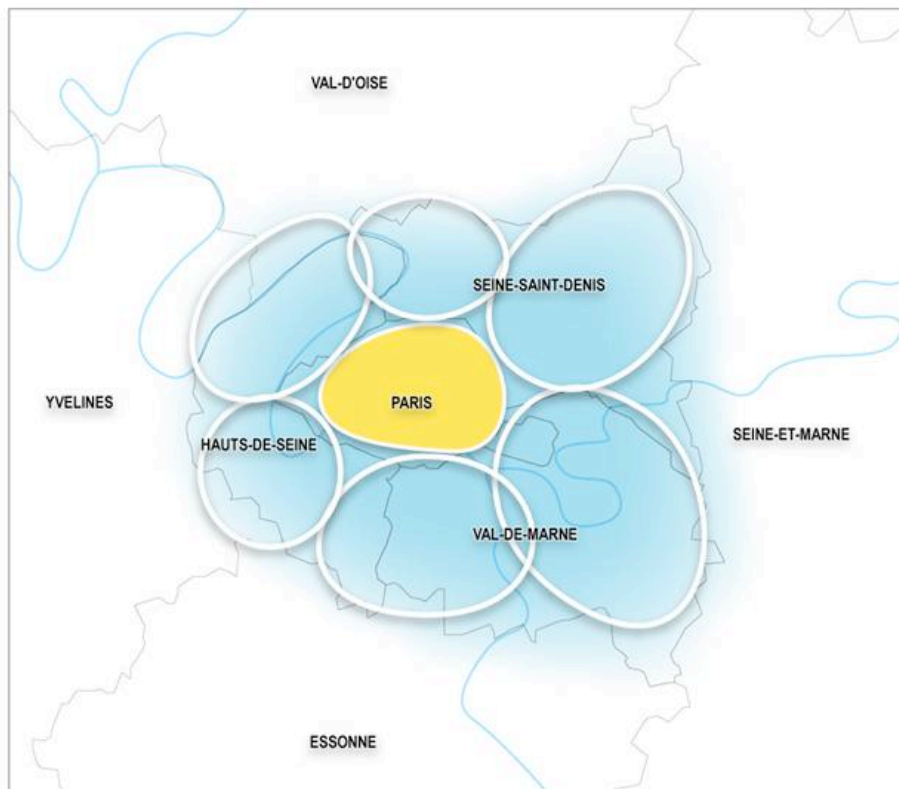
Les débats ont néanmoins conduit à souligner l'enjeu prioritaire de renforcer les coopérations « ascendantes » entre les communes et leurs groupements, maillon faible de l'organisation actuelle de l'Ile-de-France (l'agglomération parisienne pouvant déjà s'appuyer sur une collectivité de nature supra-communale à travers la région).

3. Sont privilégiés un élargissement et un approfondissement de la coopération intercommunale

Conscients au demeurant des évolutions institutionnelles qui s'imposent en Ile-de-France et notamment au sein du « cœur d'agglomération », **les présidents de communautés ont manifesté leur préférence pour un scénario :**

- d'accélération de la structuration de l'intercommunalité francilienne,
- d'extension et de rationalisation des périmètres des communautés de la « zone dense »,
- de coopération « ouverte » des collectivités et intercommunalités de l'agglomération au sein d'instances souples (cf. le syndicat mixte d'études Paris métropole),
- d'approfondissement des compétences opérationnelles des communautés dans les champs de l'aménagement et du développement économique, de l'urbanisme et de la maîtrise foncière, des transports, du logement (le cas échéant par délégation d'autorités organisatrices de « premier rang » de niveau régional),
- de renforcement des instruments de péréquation fiscale et financière entre collectivités d'Ile-de-France (notamment FSRIF).

4. Une priorité donnée au polycentrisme



AdCF/Acadie, 2007

Le scénario-cible privilégié par les débats du 30 mars :

Des grandes intercommunalités étendues dans leurs périmètres (les hypothèses figurées ici sont purement indicatives) et renforcées dans leurs prérogatives, constituées autour de la commune de Paris, coopérant avec cette dernière dans le cadre d'un syndicat mixte « ouvert ».

Des échanges se dégagent une large adhésion à une vision multipolaire, «polycentrique», de l'organisation du cœur de l'Ile-de-France.

L'hypothèse d'une organisation institutionnelle « polycentrique » du cœur de la métropole aurait l'avantage d'adapter sa gouvernance au fonctionnement économique multipolaire déjà à l'œuvre et promu depuis 1965 par les documents de planification (SDAURP, SDAURIF, SDRIF).

Pour reprendre une expression du géographe Daniel Béhar lors de la convention nationale de l'AdCF de Paris, l'objectif doit être de « fabriquer du local dans la métropole » et de conforter la réalité des « bassins de vie de proximité » organisés autour de pôles et de centralités de deuxième rang.

Cette perspective de recomposition territoriale passerait ainsi par :

- **des intercommunalités plus ambitieuses** dans leurs périmètres,
- **des conseils généraux accompagnateurs** des politiques locales et incités à « territorialiser » leurs propres interventions (action sociale notamment),
- **des autorités régionales « organisatrices »** (conseil régional, secrétariat d'Etat à la région capitale, préfet de région, STIF...), dotées de prérogatives de coordination (par la planification et l'action contractuelle notamment), garantes des cohérences d'ensemble des politiques publiques et des péréquations financières,
- **des outils de coordination entre collectivités** de même niveau et/ou de niveaux différents pour prendre en charge certains exercices de planification et de promotion (syndicat Paris métropole) ou la gestion de compétences partagées (ex. STIF).

- des communautés aux compétences progressivement renforcées dans des domaines tels que :
 - la réalisation des plans locaux d'urbanisme,
 - l'exercice du droit de préemption urbain,
 - l'intervention foncière,
 - la programmation des politiques de l'habitat,
 - l'organisation des déplacements de proximité,
 - le pilotage des politiques de rénovation urbaine et de requalification des quartiers dégradés,
 - l'aménagement des zones d'activités économiques et des quartiers d'affaires....

Ces communautés pourraient ainsi jouer un rôle directement opérationnel dans la régulation des grands « marchés urbains » structurants (immobilier, foncier, déplacements, emploi...). Ce rôle d'opérateur pourrait s'appuyer sur les compétences exclusives des communautés mais également, dans certains domaines, sur des fonctions d'« autorités organisatrices de proximité », par délégation d'« autorités organisatrices » régionales, sur le modèle du dispositif existant en matière de transports.

Cette délégation pourrait intervenir notamment dans les domaines :

- du transport (sur le premier modèle de convention conclu entre le STIF et la communauté d'agglomération du Val de Bièvre devenue autorité organisatrice de proximité),
- du logement (par délégation de l'Etat et, à l'avenir, d'une éventuelle autorité régionale en charge du logement),
- de l'intervention foncière (par délégation des établissements publics fonciers régional et départementaux)
- de l'action économique pour l'accompagnement de proximité des entreprises et leur accueil physique...

5. Un usage de la notion de « métropole » en Ile-de-France qui reste à débattre

Alors que le rapport Balladur propose la création d'un nouveau statut de métropole pour les grandes agglomérations régionales, l'AdCF a constaté qu'aucune application de ce statut n'est proposée en Ile-de-France.

Le statut de « métropole » proposé par le comité Balladur consisterait à faire évoluer les grandes intercommunalités urbaines vers des collectivités de plein exercice, absorbant sur leur territoire les compétences et ressources des conseils généraux et prélevant l'intégralité de la fiscalité directe. Les communes membres de ces métropoles préserveraient une autonomie juridique et financière mais au travers d'un statut juridique nouveau de « villes » ; statut intermédiaire entre celui des communes et celui des mairies d'arrondissement. Les élus de l'assemblée métropolitaine seraient élus dans le cadre des « villes » sur le fondement du scrutin « fléché » de type PLM envisagé pour l'ensemble des intercommunalités françaises à l'horizon 2014.

Quel usage faire de ce statut de « métropole » (s'il voit le jour) au sein de l'agglomération parisienne ? Sera-t-il ouvert aux grandes intercommunalités de 400 000 à 500 000 habitants existantes et susceptibles de se créer dans l'agglomération parisienne ? Faudra-t-il tendre à long terme vers la constitution d'une « métropole » de très grande dimension ? Ou doit-on envisager la cohabitation pérenne de plusieurs « métropoles », confédérées au sein d'outils souples de coopération (agences communes, syndicats mixtes...) ?

6. Réforme de la fiscalité locale : les communautés d'Ile-de-France appellent au renforcement des mécanismes de péréquation

Privées de toute visibilité sur leurs ressources futures, compte tenu de la suppression programmée de 80% de l'assiette de la taxe professionnelle, les intercommunalités franciliennes ont également débattu des hypothèses évoquées pour son remplacement.

Elles confirment les demandes des associations d'élus visant au remplacement de la taxe professionnelle par un impôt préservant le lien entre territoires et entreprises et reposant sur une assiette évolutive.

En fonction des choix qui seront opérés pour assurer le remplacement de la taxe professionnelle, les communautés d'Ile-de-France appellent au renforcement des mécanismes de péréquation et à la prise en compte des solidarités financières croissantes assurées, à un premier niveau, par l'intercommunalité.

Deux analyses de la situation financière des communautés d'Ile-de-France

A l'occasion de la journée du 30 mars, était diffusée une note¹ réalisée par l'IAURIF en liaison avec l'AdCF qui dresse un panorama financier de l'intercommunalité francilienne. Cette étude montre qu'en 2006, la situation financière des groupements de communes d'Île-de-France est assez comparable à celle des communautés des autres régions (maintien de la capacité d'autofinancement). La note met en évidence les progrès importants obtenus grâce à la taxe professionnelle unique en matière d'harmonisation des taux et de solidarités financières. Elle souligne néanmoins l'ampleur des disparités de richesses fiscales qui demeurent entre territoires intercommunaux, même si ces écarts sont réduits par rapport aux écarts existants à l'échelle des communes.

L'amélioration de l'intégration fiscale, qui pourrait passer par de nouvelles mutualisations de services entre intercommunalités et communes membres, est sans doute le levier le plus puissant dont elles pourraient faire usage, de même que la recherche d'économies d'échelle sur des périmètres élargis. D'autres marges de manœuvre existent encore, comme l'instauration d'une fiscalité mixte (cinq communautés y recourent en Île-de-France) ou la modulation de la TEOM.

Par ailleurs, l'AdCF, l'ADGCF et Dexia ont réalisé une analyse financière des communautés d'agglomération d'Ile-de-France à partir des données de l'Annuaire financier et fiscal des agglomérations AdCF-Dexia.

Ces documents sont téléchargeables sur adcf.org

¹ Cette note est téléchargeable sur le dossier « Grand Paris et intercommunalité en Île-de-France » du site adcf.org, à l'adresse suivante :

http://www.intercommunalites.com/files/NOTES-et-ETUDES/AdCF-IAUIdF-Panorama_Fi_IdF-mars2009.pdf