

Vers de nouvelles restructurations intercommunales en grande couronne



MÉTROPOLE

DU GRAND PARIS

L'IAU îdF publie une série de documents éclairant les enjeux liés à la création de la métropole du Grand Paris.

La présente *Note rapide* analyse les incidences sur la structuration de la carte intercommunale en grande couronne.

L'ensemble de ces articles est disponible sur notre site : www.iau-idf.fr

Alors que le bouclage de la couverture intercommunale s'est achevé au 1^{er} janvier 2014 en grande couronne, de nouvelles restructurations territoriales sont amorcées, avec l'objectif d'atteindre 200 000 habitants en 2016 pour la plupart des communautés concernées par l'unité urbaine de Paris.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, toutes les communes de grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise) sont couvertes par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Les seules communes isolées d'Île-de-France demeurent, au 1^{er} janvier 2014, la ville de Paris et 41 communes de petite couronne.

De la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT)...
Partant du constat que la carte

intercommunale était incomplète et trop émiettée, la loi RCT⁽¹⁾ a en effet fixé des objectifs d'achèvement de la carte intercommunale et de refonte des périmètres intercommunaux, à travers l'élaboration et l'adoption, avant le 31 décembre 2011, puis la mise en œuvre en 2012 et 2013 de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ces schémas accordaient un grand pouvoir aux représentants de l'État dans les départements (préfets). Les communes et les organes délibérants des EPCI y étaient aussi associés, par le

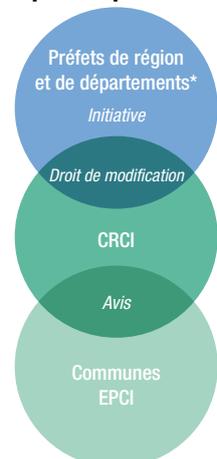
biais d'avis qu'ils rendaient par voie de délibération. Toutefois, les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), composées de représentants des élus locaux, étaient les seules instances ayant le pouvoir d'infléchir, à la majorité des deux tiers de leurs membres, les décisions proposées par le préfet.

... à l'évaluation de sa mise en œuvre

En deux ans, les 169 dernières communes isolées de grande couronne (sur un total de 1 157) sont rattachées à des intercommunalités à fiscalité propre. Les enclaves et discontinuités territoriales sont supprimées (Mantes-en-Yvelines, Haut Val-d'Oise, nord-ouest de la Seine-et-Marne et Provinois). Trois intercommunalités de moins de 5 000 habitants ont également été étendues (CC

du Bocage dans le département de Seine-et-Marne, CC Vexin Val de Seine dans celui du Val-d'Oise) ou fusionnées avec d'autres structures (CC Plateau du Vexin qui rejoint la CC Vexin Centre dans le Val-d'Oise) de façon à dépasser ce seuil démographique. Les objectifs prescriptifs de la loi sont ainsi atteints au 1^{er} janvier 2014.

SRCI : qui fait quoi ?



* Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines et Val-d'Oise.

(1) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Certaines orientations devant être prises en compte, selon les termes de la loi RCT, ont été diversement traduites dans la pratique, en raison de leur nature interprétative et de leur caractère non normatif. Il en est ainsi pour l'amélioration de la cohérence spatiale au regard notamment du périmètre des unités urbaines (au sens de l'Insee), des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale, ainsi que l'accroissement de la solidarité financière.

La rationalisation des périmètres souhaitée par le législateur semble limitée. Les intercommunalités de grande couronne ont gagné en moyenne deux communes représentant 11 000 habitants, pour atteindre 12,3 communes membres et près de 55 000 habitants. Leur nombre est stable avec 94 structures au 1^{er} janvier 2014, contre 96 au 1^{er} janvier 2012. C'est le cas des départements de l'Essonne et du Val-d'Oise où la couverture intercommunale était largement avancée. L'essentiel de la rationalisation a eu lieu dans le département de Seine-et-Marne, qui a perdu cinq intercommunalités en passant de 45 à 40 structures en deux ans. Dans le département des Yvelines où l'intercommunalité couvrait à peine deux tiers des communes et de la population en 2012, six établissements supplémentaires sont dénombrés entre 2012 et 2014. Aucune restructuration ne porte sur un espace supra-départemental.

In fine, plus de la moitié des établissements intercommunaux de grande couronne n'a connu aucune modification territoriale au cours des deux dernières années. Ainsi 51 groupements ont conservé un périmètre identique, tandis que 43 sont issus de modifications territoriales (sept créations, six fusions, trente modifications de périmètre). Deux EPCI, dont les

communes ont été rattachées à d'autres établissements, ont par ailleurs été dissous. La moitié des modifications de périmètre peut paraître mineure, parce qu'elles consistent dans le rattachement ou le retrait d'une seule à deux communes. Cependant, la plupart de ces procédures a donné lieu à d'âpres discussions. Après consultation des communes, cinq projets ont été maintenus sur décision préfectorale (« passer-oute » préfectoral), en l'absence de la majorité qualifiée⁽²⁾ et de proposition alternative de la CDCI adoptée aux deux tiers.

Quels enseignements ?

Manifestement, les objectifs de rationalisation de la carte intercommunale n'ont pas été atteints en Île-de-France à l'issue de la mise en œuvre des schémas. La petite couronne parisienne s'est largement trouvée à l'écart de ce processus (seulement une intercommunalité créée et deux extensions de périmètre en deux ans). En effet, la loi RCT n'y a pas rendu obligatoire le rattachement des communes à une intercommunalité. De plus, le contexte de la discussion du projet de loi de Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (Maptam)⁽³⁾ a stoppé les velléités intercommunales, en prévoyant, dès l'été 2013, la suppression des intercommunalités de petite couronne, associée à la création de la métropole du Grand Paris (MGP). En grande couronne, les objectifs affichés initialement pour les créations, fusions, modifications de périmètres se sont en partie érodés en cours de procédure, en particulier en Seine-et-Marne. Par ailleurs, le cadre départemental des schémas n'a pas favorisé l'émergence de nouveaux périmètres supra-départementaux, bien que des enjeux s'expriment à cette échelle, notamment autour des pôles aéroportuaires. Compte tenu du faible nombre de communes de certains établissements, des acteurs appellent à de nouvelles évolutions pour les années ultérieures. Les débats ont

également fait apparaître les arguments extrêmement contrastés des élus. En présence d'une multiplicité de périmètres pertinents et

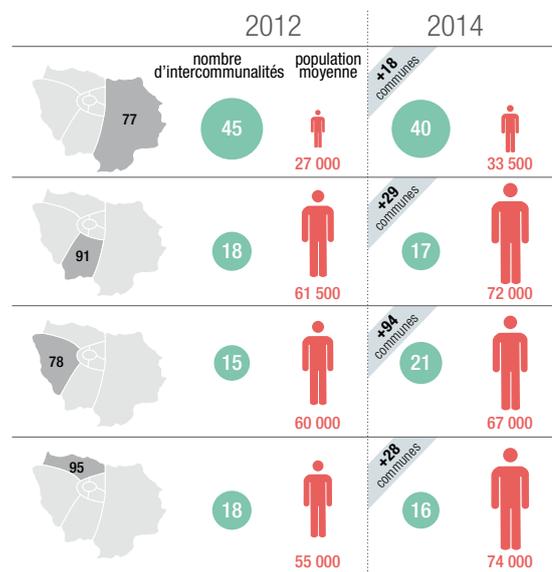
Un schéma à l'échelon régional et resserré dans le temps

La loi Maptam a introduit quelques nouveautés par rapport aux procédures antérieures.

Un schéma élaboré au niveau régional et non plus départemental : c'est le préfet de la région d'Île-de-France qui, sur proposition des préfets de département, orchestre les procédures d'élaboration du projet de schéma régional qui concernent exclusivement les quatre départements de grande couronne. Sa mise en œuvre relève en revanche des préfets de département qui arrêtent les périmètres des établissements créés, fusionnés ou modifiés dans leur périmètre. Les préfets disposent, sans changement, d'un large pouvoir d'appréciation et ont le droit de faire évoluer les propositions durant toute la procédure d'élaboration et de mise en œuvre. Seule la commission régionale de coopération intercommunale (CRCI), formée des quatre commissions départementales dans leur formation restreinte, dispose du pouvoir d'infléchir les décisions préfectorales, en votant des amendements, dont les règles de majorité, ont été modifiées. **Toute décision alternative à celle du préfet doit obtenir l'accord « emboîté » des deux tiers des membres de la CRCI, comprenant au moins les deux-tiers des membres de la CDCI concernée.** Ainsi, un amendement ne peut être voté sans l'aval, dans une proportion au moins équivalente, des membres du département concerné. Si la loi ne prévoit aucune réunion des CDCI, celles-ci ont, dans un souci de concertation, été réunies en juillet en vue de débattre des points portés à l'ordre du jour de la CRCI du 28 août. Notons, enfin, que la consultation des EPCI et des conseils municipaux (délibérations, règles de majorité, délais, droit d'audition) reste identique à celle qui prévalait lors de la précédente génération de schémas.

Des procédures raccourcies dans le temps : bien que s'opérant à l'échelon régional et non plus départemental, les nouvelles procédures du SRCI sont raccourcies dans le temps : six mois pour l'élaboration (du 1^{er} septembre 2014 au 28 février 2015), contre huit en 2011 et dix mois pour la mise en œuvre (jusqu'au 31 décembre 2015), contre 17 du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} juin 2013. Il faut noter que les projets de périmètres des EPCI, s'ils ne sont pas conformes au schéma adopté, devront être arrêtés avant la date limite du 1^{er} juillet, pour que les délais prévus par la loi puissent être compatibles avec l'achèvement de la mise en œuvre du schéma au plus tard le 31 décembre 2015.

Quelle recomposition territoriale ?



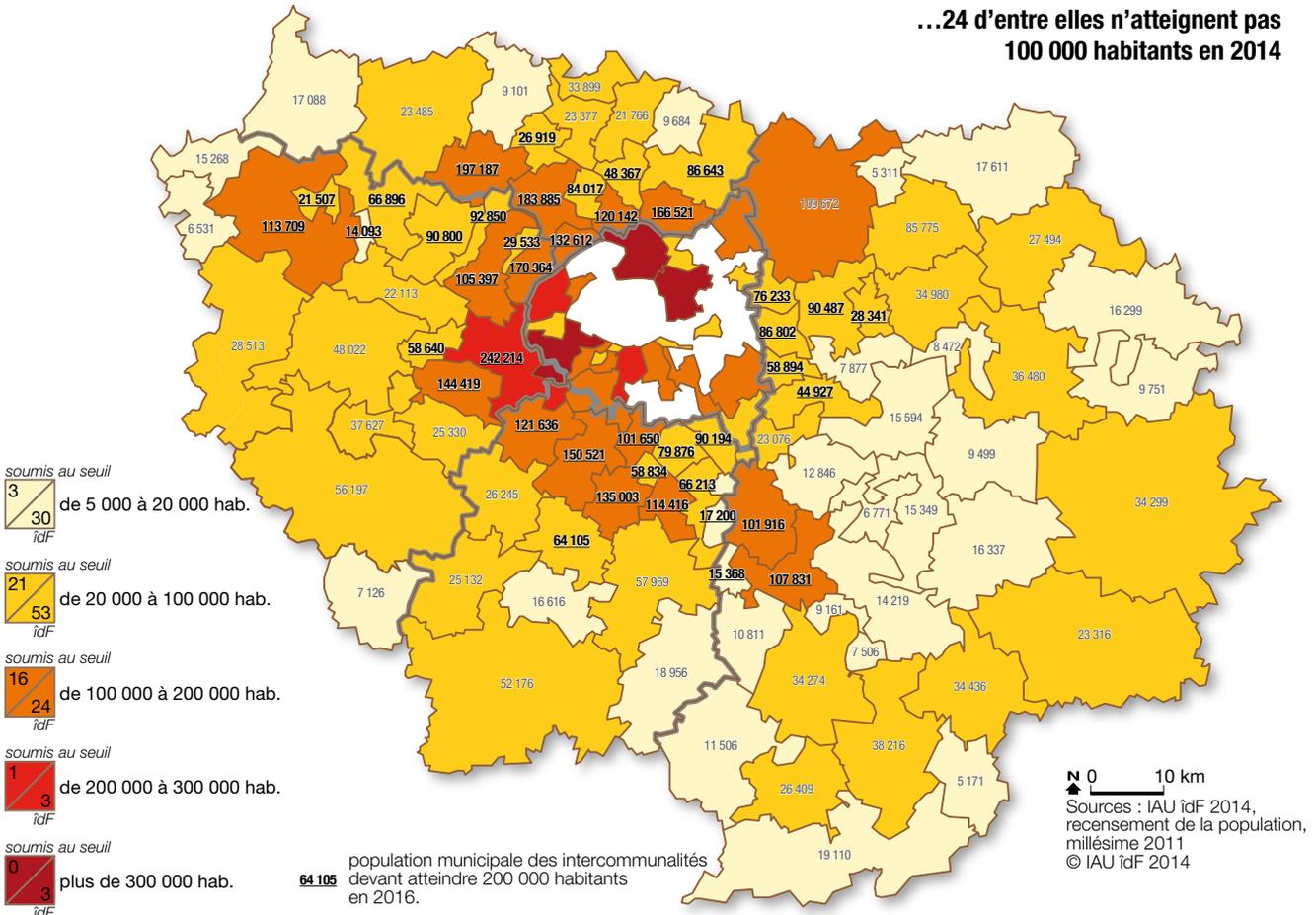
(2) Accord de la moitié des conseils municipaux représentant la moitié de la population et comprenant nécessairement la commune dont la population dépasserait le tiers du total.
 (3) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'intercommunalité francilienne

Une couverture complète de la grande couronne :
113 intercommunalités au 1^{er} janvier 2014

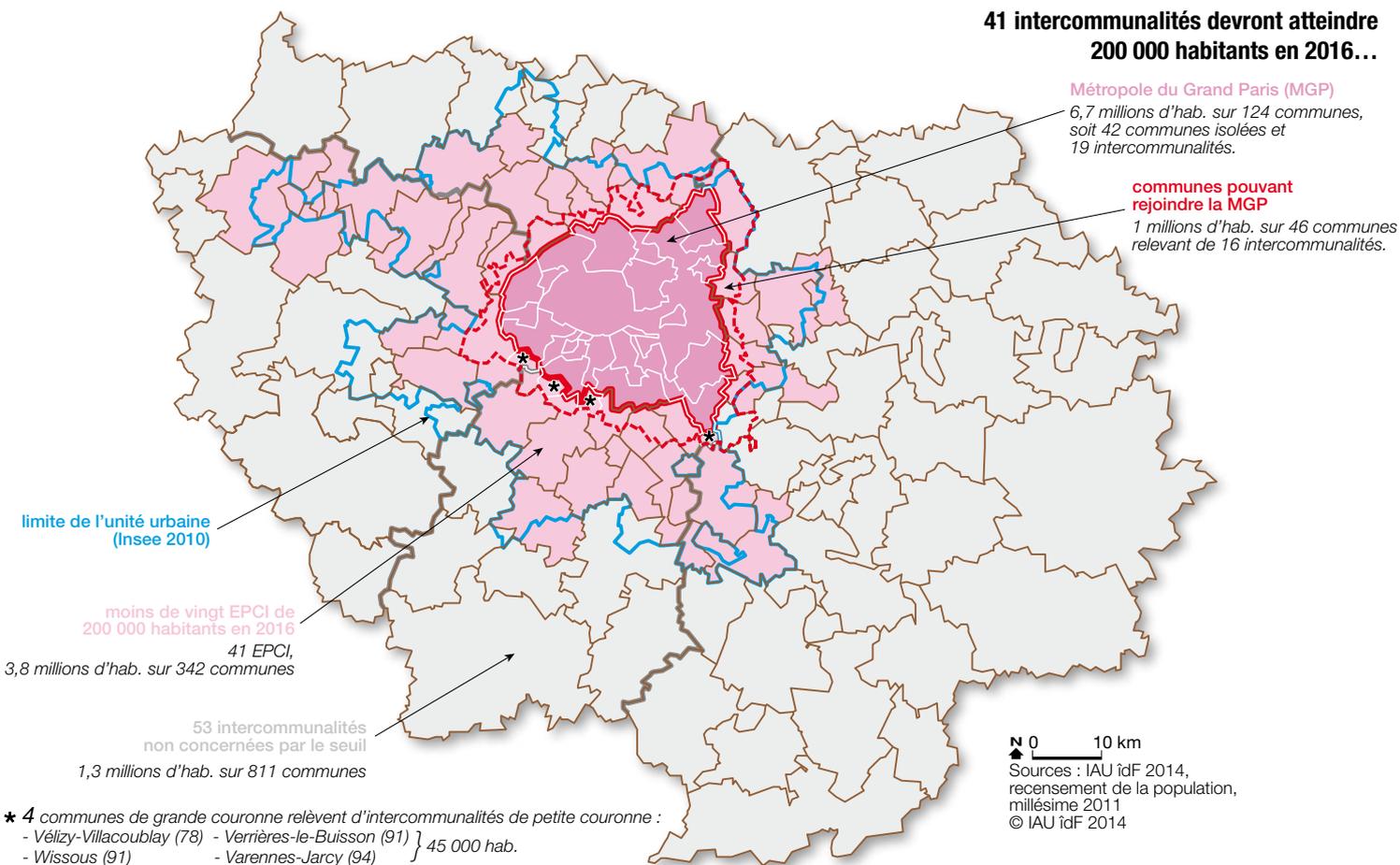


...24 d'entre elles n'atteignent pas
100 000 habitants en 2014

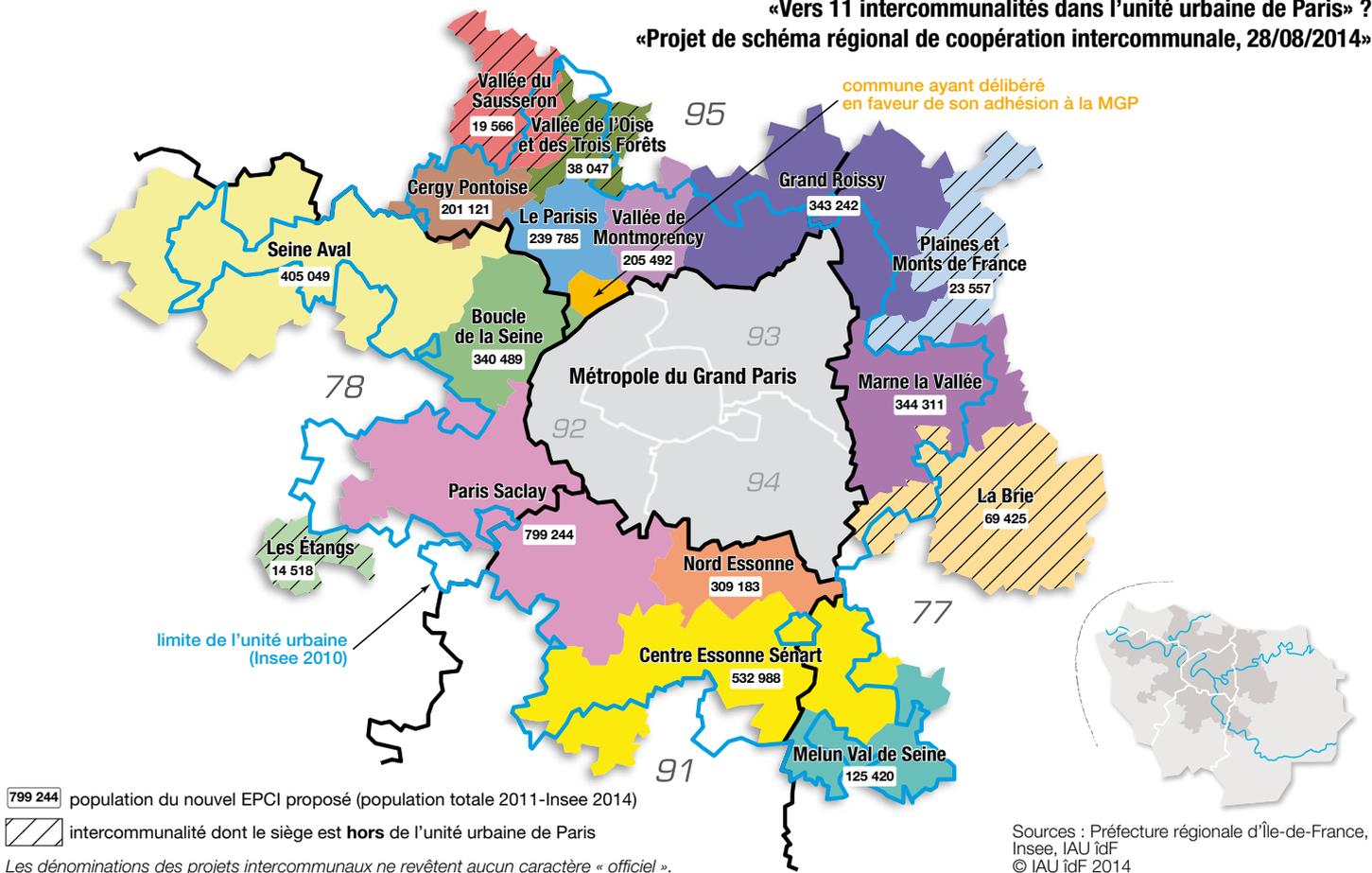


en cours de restructuration

41 intercommunalités devront atteindre 200 000 habitants en 2016...



«Vers 11 intercommunalités dans l'unité urbaine de Paris ? «Projet de schéma régional de coopération intercommunale, 28/08/2014»



de projets et de leur emboîtement fréquent, les acteurs trouvaient aisément des arguments à l'appui de leurs discours.

Incidence de la loi Maptam en grande couronne

La loi Maptam renouvelle les débats concernant l'évolution de l'intercommunalité francilienne, en créant la MGP, EPCI à statut particulier qui, au premier janvier 2016, est appelé à couvrir Paris et les 123 communes de petite couronne. Le périmètre de la MGP constituera un ensemble de 6,7 millions d'habitants au minimum, organisés en territoires d'au moins 300 000 habitants. L'intercommunalité de grande couronne est également concernée. Les 46 communes de grande couronne qui sont en continuité territoriale avec la petite couronne ont la possibilité, si elles le souhaitent, de rejoindre la MGP. La loi cherche parallèlement à contrer les difficultés qui pourraient être liées au resserrement institutionnel d'une MGP essentiellement assise sur la petite couronne, alors que l'unité urbaine embrasse 3,8 millions d'habitants et 288 communes de grande couronne. Ainsi les intercommunalités de grande couronne dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris devront s'élargir pour atteindre 200 000 habitants au moins, au 1er janvier 2016, date de création prévue de la MGP. Dans l'esprit du législateur, la taille de ces EPCI facilitera leur dialogue avec la MGP et ses territoires, tout en les mettant en

capacité de se faire entendre sur le plan européen. Ces structures contribueront à un développement équilibré et à une attractivité accrue de l'agglomération parisienne.

Intercommunalités concernées et dérogations

Si quelques communautés ont pu échapper à l'objectif des 200 000 habitants en déplaçant récemment leur siège dans une commune située hors agglomération parisienne, 41 intercommunalités restent soumises à cet objectif démographique.

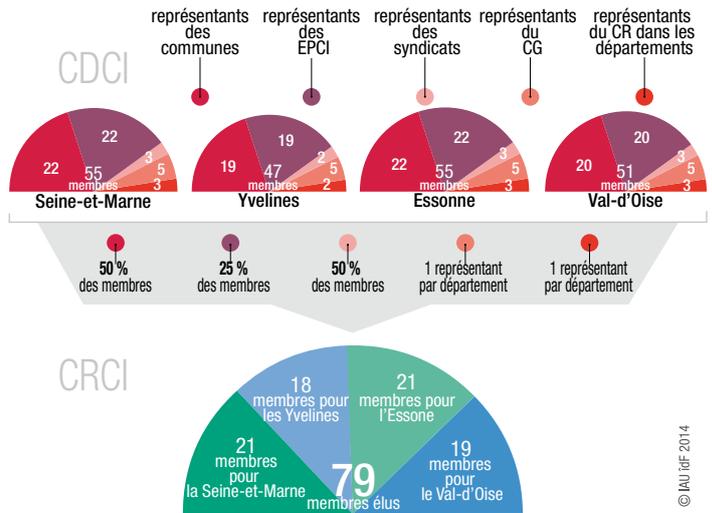
L'objectif fixé par la loi Maptam peut néanmoins être soumis à dérogations, accordées par le préfet du département. Ces dérogations tiennent compte, selon la loi, des caractéristiques de certains espaces, liées aux particularités de la géographie physique, au nombre de communes membres, à la densité de la population ou à la superficie des EPCI.

Ces 41 intercommunalités rassemblent 3,8 millions d'habitants sur 342 communes. Elles devraient être restructurées en moins de vingt EPCI pour respecter la norme de 200 000 habitants, hors prise en compte d'éventuelles dérogations.

Un projet de schéma régional volontariste

Le projet de schéma régional présenté par le préfet de région le 28 août dernier (voir carte 4) s'inscrit, par son ambition, en fort contraste par rapport aux schémas départementaux de 2011. Il prévoit seule-

Des CDCI à la CRCI*



EPCI : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, CDCI : commission départementale de coopération intercommunale, CG : conseil général, CRCI : commission régionale de coopération intercommunale, CR : conseil régional. *La CRCI est présidée par le représentant de l'État dans la région d'Île-de-France. Elle est composée des représentants de l'État dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines et de 79 membres élus de ces mêmes départements.

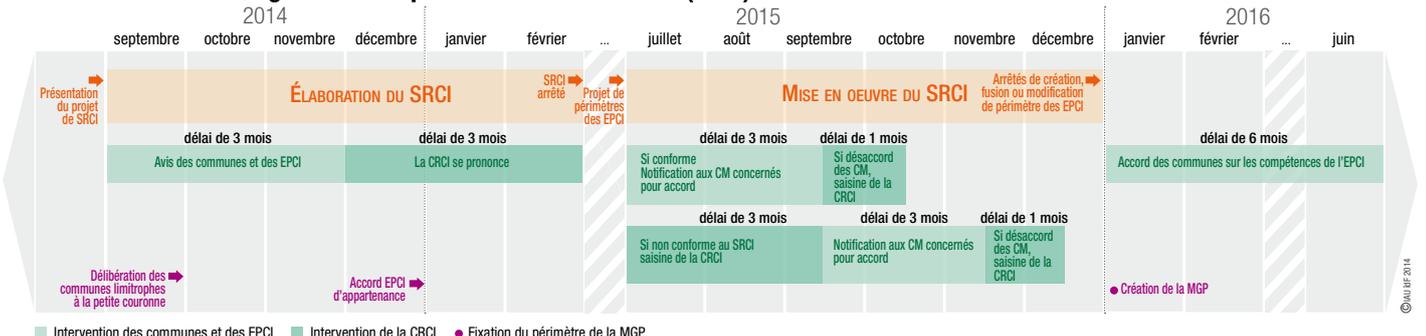
ment 11 intercommunalités ayant leur siège dans l'unité urbaine et 63 intercommunalités sur l'ensemble des quatre départements, contre 94 au 1er janvier 2014. Les premières orientations, dévoilées lors de CDCI s'étant tenues début juillet dans chacun des départements, ont, en effet été en grande partie confirmées lors de cette réunion. À l'exception du secteur de Melun (125 000 habitants), les dix autres entités territoriales de l'unité urbaine comprendraient de 200 000 à 800 000 habitants (secteur « Paris-Saclay ») et de 13 à 73 communes (secteur de la Seine Aval). L'interprétation préfectorale des possibilités dérogatoires est très stricte en ce début de procédure.

Des évolutions centrées sur l'unité urbaine

Ce schéma, dont l'élaboration se fait dans un contexte politique et économique ayant fortement évolué depuis l'exercice de 2011, promeut la mise en valeur d'enjeux métropolitains sur les territoires de l'unité urbaine qui partagent des dynamiques de projets et des problématiques voisines en

(4) Conformément au choix de la préfecture régionale d'Île-de-France, les populations associées au projet de SRCI sont calculées à partir du concept de population totale de 2011 (Insee, 2014), tandis que les autres données de la présente note renvoient à la population municipale. La population totale, qui intègre les populations comptées à part (doubles-comptes) implique, selon les communes, une majoration de 0 % à 5 % par rapport à la population municipale. Pour 30 communes d'Île-de-France, cet écart est supérieur à 5 %.

Calendrier du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI)



CM : conseil municipal, CRCI : commission régionale de coopération intercommunale, EPCI : établissement public de coopération intercommunale, MGP : métropole du Grand Paris, SRCI : schéma régional de coopération intercommunale. Avertissement : certains délais, précisés dans le cadre de la loi Maptam, sont susceptibles d'être repoussés, compte tenu des engagements du premier ministre et des projets de lois en cours de discussion au cours de l'été 2014 (reports du 30 septembre au 15 novembre 2014 pour les délibérations des communes limitrophes et du 28 février 2015 au 30 avril 2015 pour l'arrêté préfectoral d'adoption du SRCI).

matière d'emplois, de transport, d'équipements, etc. Selon le préfet de région, rappelant les objectifs de la loi Maptam, le projet de schéma vise le développement métropolitain dans le contexte d'une économie internationalisée, le renforcement des secteurs de l'agglomération non inclus dans la MGP et le rééquilibrage des pôles de l'agglomération.

Quelques structures n'ayant pas leur siège dans l'unité urbaine de Paris sont aussi concernées par des projets d'élargissement, tandis que deux EPCI subiraient une réduction de périmètre du fait de l'élargissement de structures voisines. Ces structures comprendraient entre 30 000 et 70 000 habitants.

Des périmètres confortant les politiques d'aménagement de l'État

Le schéma s'appuie sur l'étude préalable de différents périmètres : territoires institutionnels et contractuels (MGP, contrats de développement territoriaux, syndicats), territoires de la planification, de l'aménagement et d'urbanisme (Sdrif⁽⁵⁾, territoires d'intérêt métropolitains, schémas de cohérence territoriale...), analyse des « territoires vécus » : bassins de vie, logements, populations, emplois, etc. *In fine*, les projets d'EPCI présentés par l'État épousent assez fidèlement les périmètres des établissements publics d'aménagement (EPA) compétents pour porter les opérations d'intérêt national, sauf pour les parties qui se prolongent en petite couronne (Plaine de France, Marne-la-Vallée). Ces choix confirment sans doute la volonté de l'État de rapprocher les périmètres intercommunaux de ses propres outils d'intervention et de renforcer sa politique d'aménagement, si besoin en constituant des territoires supra-

(5) Schéma directeur de la région d'Île-de-France.

(6) En lien avec le projet d'extension du périmètre de l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France à l'ensemble du territoire de la CC Plaine et Monts de France.

Élargissements, scissions, réductions, statu quo...

Quels projets pour les 41 EPCI de l'unité urbaine ?

- le regroupement de 36 EPCI au sein d'entités plus vastes, comprenant jusqu'à 6 EPCI actuels,
- l'éclatement entre plusieurs entités de deux EPCI bicommunaux (Les Lacs de l'Essonne et Argenteuil Bezons, suite à la délibération d'Argenteuil en faveur de son rattachement à la MGP) ainsi que de Val et Forêt et de Vallée de l'Oise et des Impressionnistes,
- le maintien dans ses limites actuelles de Cergy-Pontoise.

Quelques propositions hors unité urbaine de Paris :

- le rattachement aux CC Val Bréon et Brie Boissée (hors unité urbaine de Paris) de celle des Portes Briardes Entre Villes et Forêts (dans l'unité urbaine de Paris),
- l'extension des CC Vallée de l'Oise et des Trois Forêts et Vallée du Sausseron,
- la réduction de périmètre de deux EPCI (Plaines et Monts de France, Les Étangs).

départementaux (plateau de Saclay, Grand Roissy⁽⁶⁾).

Une prise en compte très imparfaite des périmètres des CDT

L'intervention de l'État sur les territoires s'illustre également par la signature de contrats de développement territorial (CDT), issus de la loi du 3 juin 2010 relative au grand Paris. En raison de la géographie imbriquée des différents périmètres, leur prise en compte dans les projets d'EPCI s'avère très imparfaite. Néanmoins, cinq CDT de grande couronne sont, pour chacun d'entre eux, inclus dans le périmètre d'un projet d'EPCI unique, contre trois aujourd'hui. La plupart des autres CDT se déploient entièrement (12) ou partiellement (3) en petite couronne et relèveront notamment de la MGP et de ses territoires.

Réactions des élus

Face aux propositions de l'État, les arguments présentés par les élus en juillet dernier lors des CDCI sont beaucoup plus polarisés que lors des débats de 2011 à 2013. Les tenants de la croissance de la taille des intercommunalités s'opposent aux promoteurs (plus nombreux) d'intercommunalités de proximité, centrées sur des « bassins de vie ». Les élus considèrent les EPCI de ce type comme étant plus proches des préoccupations des habitants. Alors que

quelques élus appellent de leurs vœux l'élargissement de communautés bénéficiant d'une redistribution partielle de compétences départementales, d'autres revendiquent une stabilité juridique, qui garantirait une meilleure articulation des prises de décisions. Tous insistent sur la nécessité d'une visibilité financière accrue pour leurs collectivités. En revanche, l'objectif d'atteindre 20 000 habitants en 2017 qui est inscrit dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (OTR), est relativement peu commenté, bien qu'il toucherait 30 des 113 EPCI franciliens, dont 20 en Seine-et-Marne. Cet objectif est en effet absent du projet de SRCI, qui met en œuvre le droit positif.

La suite du déroulement de ce SRCI montrera si le cap ambitieux qui semble prévaloir pour les intercommunalités de l'unité urbaine est maintenu et si l'accent donné aux enjeux métropolitains peut aller de pair avec une restructuration intercommunale hors agglomération. Le risque paradoxal de la réforme serait en effet de scinder l'Île-de-France en trois couronnes d'intercommunalités (MGP, EPCI à 200 000 habitants, autres EPCI) prolongeant les ségrégations spatiales existantes.

Agnès Parnaix, Isabelle Zugetta ■

Pour en savoir plus

Sur le web :

- Installation de la Commission régionale de coopération intercommunale (CRCI) : <http://www.ile-de-france.gouv.fr/Carousel/Reunion-d-installation-de-la-Commission-regionale-de-cooperation-intercommunale-CRCI>
- Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) : <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-schema-regional-de-a4597.html>
- DRIEA, *Atlas cartographique et chiffres-clés, préfiguration de la métropole du grand paris et recomposition des intercommunalités de grande couronne*, juillet 2014 : <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/atlas-cartographique-et-chiffres-a4601.html>
- Les études de l'IAU îdF : <http://www.iau-idf.fr/nos-etudes/theme/intercommunalite.html>
- Le SIG de l'IAU îdF, point 9, « communes et institutions » : <http://sigr.iau-idf.fr/webapps/visiau/>
- La chronique de l'interco francilienne : <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites/chronique-de-linterco.html>
- Observatoire de l'intercommunalité francilienne : <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites/fiches-des-intercommunalites.html>
- Dossier spécial de l'ADCF sur le Grand Paris et l'intercommunalité en Île-de-France : www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=379&num_thematique=7

Directrice de la publication :
Valérie Mancret-Taylor

Auteurs : Agnès Parnaix, Isabelle Zugetta

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Maquette : Vay Ollivier

Cartographie, infographie : Jean-Eudes Tilloy,
Laurie Gobled

Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement

80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr