SEPTEMBRE 2005

En Île-de-France, les intercommunalités se créent à un rythme soutenu

État des lieux au 1er janvier 2005

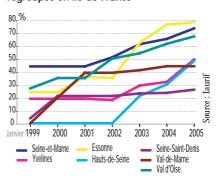
Contrairement à la tendance nationale. le regroupement intercommunal fait preuve, en Île-de-France, d'un dynamisme toujours marqué en 2004. Il concerne, aujourd'hui, plus de la moitié de la population francilienne. Cette évolution est particulièrement sensible, cette année, dans les Hauts-de-Seine et les Yvelines. Élaborée en collaboration avec l'Assemblée des communautés de France (ADCF), cette note fait le point sur le paysage intercommunal d'Île-de-France.



L'Île-de-France compte, au 1er janvier 2005, 94 groupements à fiscalité propre qui totalisent près de 4,8 millions d'habitants, 27 communautés d'agglomération (CA), 4 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et 63 communautés de communes (CC)... Ainsi, 61 % des communes sont membres de groupements, contre 53 % l'an passé. Cela représente aujourd'hui plus de la moitié (54 %) de la population d'Îlede-France (hors Paris), contre 43 % en 2004. En 2005, 700 000 habitants supplémentaires sont concernés par l'intercommunalité, ce qui correspond à 15 structures nouvellement créées, dont 2 CA, auxquelles il faut ajouter Marne-et-Gondoire, qui est récemment passée dans cette catégorie. Depuis l'an 2000, le nombre de groupements présents sur le territoire régional a doublé, passant de 47 à 94 établissements, avec une accélération des créations à partir de 2003.

L'ouest de la région «met les bouchées doubles»

Avant la loi Chevènement, la Seineet-Marne se distinguait des autres départements d'Île-de-France par un taux d'intercommunalité plus élevé. Les départements de la petite couronne étaient, en revanche, quasiment absents de la carte intercommunale, à l'exception de la CC de Clichy Montfermeil, créée courant 1997. Suite au vote de la loi, une première vague de structures a vu le jour en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne dès 1999 (Plaine Commune, Vallée de la Marne, Val de Bièvre). À partir de 2000 et 2001, le Val-d'Oise et l'Essonne se sont progressivement imposés comme des départements où la dynamique intercommunale est Évolution de la part de la population regroupée en Île-de-France



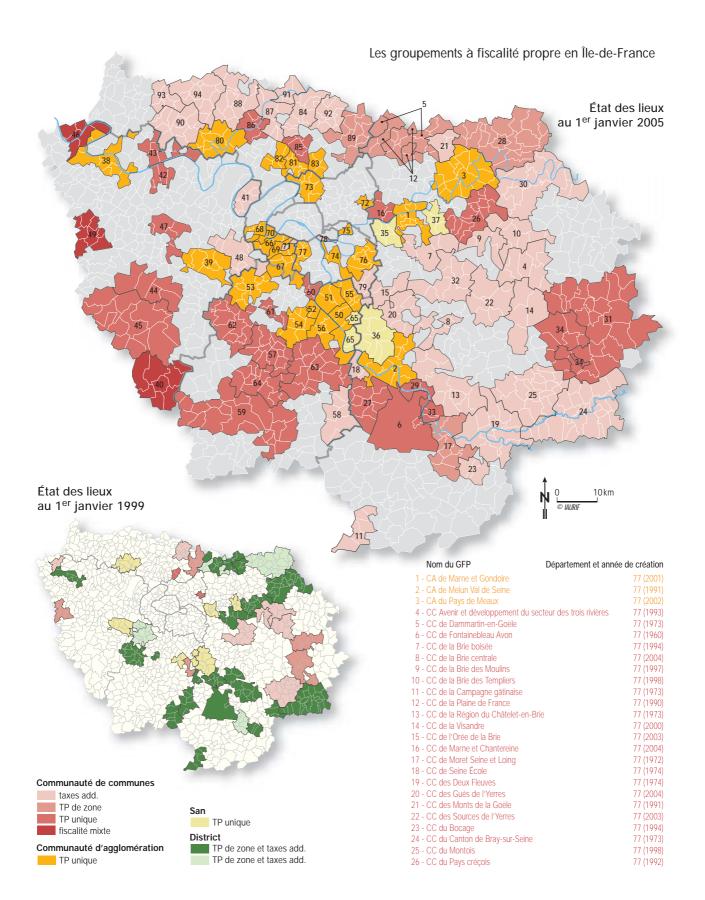
particulièrement sensible. Depuis 2002, ces deux départements rejoignent la Seine-et-Marne pour constituer le groupe des départements franciliens où l'intercommunalité est la plus présente.

Puis, les Hauts-de-Seine, à partir de 2002 et les Yvelines, en 2004, ont pris le relais. En 2004, huit des quinze groupements créés relèvent de ces départements. Ces huit groupements représentent une population totale de près de 500 000 habitants. Parmi eux, quatre comptent plus de 50 000 habitants : la CC de la Boucle de la Seine formée autour de Sartrouville (159 997 habitants), la CA du Sud de Seine (139 763 habitants), la CC de Châtillon Montrouge (66 355 habitants) et enfin la CA du Cœur de Seine (54 334 habitants).

À l'issue du processus engagé en 1999, les départements de petite couronne sont, paradoxalement, comme avant la loi Chevènement, moins organisés en communautés que ceux de grande couronne. Si près de la moitié des CA de la région sont implantées en petite couronne (11 au total sur 27), la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne échappent depuis 2001, à quelques exceptions près, à la progression générale de l'intercommunalité sur le territoire régional.









27 - CC du Pays de Bière	77 (2001
28 - CC du Pays de l'Ourcq	77 (1973
29 - CC du Pays de Seine	77 (2002
30 - CC du Pays Fertois	77 (1970
31 - CC du Provinois	77 (2003
32 - CC du Val Bréon	77 (1995
33 - CC Entre Seine et Forêt	77 (2001
34 - CC Guilde économique rurale de la Brie Est	77 (1993
35 - SAN de Marne-la-Vallée Val Maubuée	77 (1983
36 - SAN de Sénart ville nouvelle	77 (1983
37 - SAN de Senart ville nouvelle	77 (1983
38 - CA de Mantes-en-Yvelines	
39 - CA de Names-en-Tvelines 39 - CA de Saint-Quentin-en-Yvelines	78 (1966
	78 (1983
40 - CC Contrée d'Ablis Portes des Yvelines	78 (2003
41 - CC de la Boucle de la Seine	78 (2004
42 - CC de Seine Mauldre	78 (2004
43 - CC de Vexin Seine	78 (2004
44 - CC des Étangs	78 (2004
45 - CC des Plaines et forêts d'Yveline	78 (2003
46 - CC des Portes de l'Île de France	78 (1993
47 - CC du Cœur d'Yvelines	78 (2004
48 - CC du Grand Parc	78 (2002
49 - CC du Pays Houdanais	78 (1997
50 - CA de Seine Essonne	91 (1996
51 - CA de Sénart Val de Seine	91 (2002
52 - CA des Lacs de l'Essonne	91 (2003
53 - CA du Plateau de Saclay	91 (1991
54 - CA du Val d'Orge	91 (2000
55 - CA du Val d'Yerres	91 (2002
56 - CA Évry Centre Essonne	91 (1983
57 - CC de l'Arpajonnais	91 (2002
58 - CC de la Vallée de l'École	91 (1973
59 - CC de l'Étampois	91 (2003
60 - CC des Portes de l'Essonne	91 (2000
61 - CC du Cœur du Hurepoix	91 (2004
62 - CC du Pays de Limours	91 (1964
63 - CC du Val d'Essonne	91 (2002
64 - CC Entre Juine et Renarde	91 (2003
65 - SAN de Sénart en Essonne	91 (1983
66 - CA d'Arc de Seine	92 (2002
67 - CA des Hauts de Bièvre	92 (2002
68 - CA du Cœur de Seine	92 (2004
69 - CA du Sud de Seine	92 (2004
70 - CA du Val de Seine	92 (2003
71 - CC de Châtillon Montrouge	92 (2004
72 - CA de Clichy-sous-Bois/Montfermeil	93 (1997
73 - CA de la Plaine Commune	93 (1999
74 - CA de la Plaine centrale du Val-de-Marne	94 (2000
75 - CA de la Vallée de la Marne	94 (1999
76 - CA du Haut Val-de-Marne	94 (2000
77 - CA du Val de Bièvre	94 (1999
78 - CC de Charenton-le-Pont et Saint-Maurice	94 (2003
79 - CC du Plateau briard	94 (2002
80 - CA de Cergy-Pontoise	95 (1983
81 - CA de la Vallée de Montmorency	95 (2001
82 - CA de Val et Forêt	95 (1999
83 - CA du Val de France	95 (1996
84 - CC de Carnelle Pays de France	95 (2003
85 - CC de l'Ouest de la Plaine de France	95 (2001
86 - CC de la Vallée de l'Oise et des Impressionnistes	95 (2004
87 - CC de la Vallée de l'Oise et des Trois Forêts	95 (2003
88 - CC de la Vallée du Sausseron	95 (2002
89 - CC de Roissy Porte de France	95 (1994
90 - CC des Trois Vallées du Vexin	95 (2004
91 - CC du Haut Val-d'Oise	95 (2004
92 - CC du Pays de France	95 (1993
93 - CC du Plateau du Vexin	95 (2003

Les communautés franciliennes prennent le relais

En France, 88 % des communes et 84 % de la population sont concernés par l'intercommunalité.

Le rythme de création de structures ralentit nettement, plusieurs régions arrivant désormais à une couverture complète de leur territoire. Parallèlement, on observe un mouvement de consolidation de l'intercommunalité: transformation de CC en CA, progression du nombre de structures adoptant le régime de la TPU⁽¹⁾, enregistrement de plusieurs extensions et fusions de communautés rendues possibles par la loi de décentralisation du 13 août 2004.

L'intercommunalité en région Île-de-France, longtemps restée en retrait, connaît une progression plus dynamique que sur le reste du territoire national. Ainsi, la part de la population intercommunale francilienne a plus que doublé de 1999 à 2005 (de 4,1 % à 9,1 % en 2005). Ce poids est tout particulièrement élevé en ce qui concerne les 27 CA de la région, qui comptent à elles seules 3 millions d'habitants et représentent 15 % de la population des 162 CA recensées au niveau national.

Pour 2005, la région concentre 43 % des nouvelles CA (trois des sept nouvelles CA se situent en région Île-de-France) et 21 % des nouvelles CC (soit 12 des 57 créations de CC enregistrées).

Ce mouvement s'opère en dépit des obstacles rencontrés pour définir des périmètres pertinents : forte densité urbaine, maillage important des services à la population, notamment en première couronne, répartition des activités économiques s'exprimant plutôt à l'échelle régionale, impor-

tance du rôle de l'État en matière d'aménagement et de planification et, enfin, préexistence d'un tissu de syndicats dédiés aux principaux services publics : eau, assainissement, transports, déchets...

L'intercommunalité francilienne traduit cette situation particulière et de façon plus marquée pour les CA. La taille démographique moyenne des groupements franciliens (50 635 habitants en 2005) est largement supérieure à ce que l'on observe sur l'ensemble du territoire national (20 694 habitants) pour un nombre moins important de communes membres (8.3 en movenne, contre 12,8 au niveau national). Il est vrai que les groupements très intégrés (CA, SAN et, en province, communautés urbaines) sont beaucoup plus représentés en Île-de-France (33 % des structures) que dans l'ensemble du territoire national (7,2 %). Les compétences exercées sont donc en moyenne plus nombreuses en Île-de-France.

Les compétences des groupements franciliens sont le reflet de logiques de projet

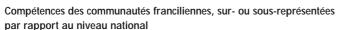
L'observatoire de l'intercommunalité de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), qui collecte tous les ans, au niveau national, l'ensemble des statuts des groupements à fiscalité propre, met en évidence cinq domaines pour lesquels les communautés d'Île-de-France sont présentes de façon prioritaire en 2005 : la création et la gestion d'équipements (80 % des communautés d'Île-de-France). les interventions en matière de voirie (75 %), les zones d'activité (66 %), l'aménagement de l'espace et l'habitat (62 %) et, enfin, la collecte des déchets (61 %), alors que le traite-

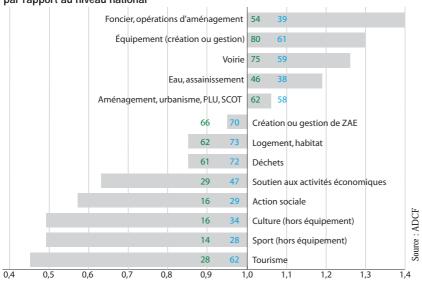
(1) Taxe professionnelle unique

95 (2002)

94 - CC du Val de Viosne







Part des communautés franciliennes compétentes (en %)
Part des communautés compétentes au niveau national (en %)

ment est réalisé par des syndicats mixtes. Dans le contexte fortement urbanisé de l'Île-de-France, avec un niveau de services aux habitants souvent élevé, l'intercommunalité s'impose avec plus d'évidence sur des compétences faisant appel à des logiques de projet et de coordination des politiques locales. Cette dimension, qui constitue un fondement solide de l'intercommunalité en Île-de-France, souffre toutefois de l'étroitesse des périmètres actuels.

À l'inverse, certaines compétences sont très faiblement mobilisées par les communautés franciliennes : soutien aux activités économiques (29 %), tourisme (28 %), services en matière de culture (16 %), de sport (14 %) et d'action sociale (16 %).

Ce profil de compétences tranche avec le modèle national, qui correspond davantage à une logique de gestion. En effet, sur quatre domaines d'action au moins, l'intercommunalité d'Îlede-France se singularise : le foncier et les opérations d'aménagement de l'espace (les groupements franciliens y ont un niveau de mobilisation de 1,40 fois supérieur à celui qui est observé sur la France entière), la création et la gestion d'équipements (1,30). Viennent ensuite la voirie (1,26) et la gestion de l'eau (1,19), faiblement exercées au niveau national.

En revanche, les services à la population (sport, culture, action sociale...) qui sont peu mobilisés au niveau national le sont également peu en Île-de-France. La sous-représentation francilienne en matière de gestion des déchets est sans doute liée à la présence historique de syndicats puissants. Celle de l'habitat serait liée à l'attachement des communes à leurs prérogatives (attribution des logements sociaux...).

Toutefois, la spécificité francilienne des communautés s'estompe au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la première couronne : les communautés retrouvent, alors, un profil plus classique, comparable avec celui du reste de la France.

Les territoires intercommunaux, des territoires comme les autres ?

Douze critères moyens sont calculés à l'échelle régionale puis départementale, pour les territoires dotés au 1^{er} janvier 2005, de groupements à fiscalités propre d'une part et l'ensemble des communes isolées d'autre part.

Au niveau régional (hors Paris), le groupe des communes membres de groupements s'approche de celui des communes isolées, pour la moitié des critères retenus. Il en est ainsi du poids des logements sociaux à l'intérieur du parc total, du pourcentage de la population qui bénéficie de l'aide personnalisée au logement (APL), du taux d'emploi et, concernant les ménages, du revenu moyen, de la proportion de cadres, d'ouvriers et d'employés.

Toutefois, des divergences apparaîssent pour six autres critères : taille plus faible des communes parmi celles qui adhèrent à un groupement, population légèrement plus jeune, taux de chômage, richesse fiscale et potentiel fiscal moins élevés.

Le potentiel fiscal par habitant moins favorable des communes membres de groupements, sachant que ce ratio croît avec la taille des communes, tient pour beaucoup à la population moyenne des communes regroupées, qui est plus faible. Les communes de la région d'Île-de-France les plus dotées en potentiel fiscal ont un niveau de préférence pour l'intercommunalité assez comparable à celui de l'ensemble des communes. Sur les 10 communes d'Île-de-France les mieux classées en terme de potentiel fiscal par habitant, 6 font partie d'intercommunalités et, sur les 200 premières, 57 %. En revanche, le taux de coopération intercommunale est plus élevé pour les communes à faible potentiel fiscal par habitant



Territoires intercommunaux et communes isolées, méthode de comparaison

Douze critères moyens sont calculés pour les intercommunalités, d'une part, et l'ensemble des communes isolées d'autre part (sources : recensement de 1999* ou dotation globale de fonctionnement 2004**, DGCL, ministère de l'Intérieur). Les écarts entre les communes membres d'intercommunalités et les autres sont négligés par hypothèse lorsqu'ils sont inférieurs à des seuils de référence, qui sont fixés à 1 point de pourcentage, sauf dans les cas mentionnés ci-dessous.

- Démographie : nombre moyen d'habitants* (seuil : 1 500 habitants), variation annuelle de la population entre 1990 et 1999* (seuil : 0,10 point).
- Habitat : logements sociaux/parc total** (seuil : 1,5 point), taux de vacance* et part de la population bénéficiaire de l'APL** (seuil : 1,5 point).
- Emploi : taux de chômage* et d'emploi* (population active occupée/population totale).
- Catégories socioprofessionnelles* : part des retraités, des cadres et professions intellectuelles supérieures et enfin des employés et ouvriers.
- Potentiel fiscal par habitant** (seuil : 100) et revenu annuel moyen des ménages** (seuil : 1 000).

(70 % pour les 200 communes d'Îlede-France les moins dotées).

De façon plus générale, certaines des caractéristiques moyennes de la grande couronne, où les intercommunalités sont mieux représentées, sont mises en valeur, comme le poids de la population jeune, le taux de chômage moins élevé. Mais cela ne vaut pas pour tous les indicateurs (part du logement social, revenus moyens des ménages...).

Au niveau départemental, le profil socio-économique des territoires intercommunaux par rapport à celui des communes isolées apparaît dans certains cas plus contrasté.

Pour les départements de proche couronne, le Val-de-Marne, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, des écarts entre les territoires intercommunaux et les autres communes, supérieurs aux seuils de référence, sont établis pour un grand nombre d'indicateurs et pour des valeurs souvent élevées.

Dans le Val-de-Marne, neuf écarts sont supérieurs aux seuils de référence, dont quatre le dépassent de deux fois (communes moins urbaines, croissance démographique plus importante, moins de retraités, cadres surreprésentés). Dans les Hauts-de-Seine, plusieurs de ces caractéristiques apparaissent renforcées. Pour neuf ratios, les écarts calculés dépassent deux fois le seuil de référence : taille des communes moins élevée, niveau plus faible des indicateurs relatifs à l'habitat, moindre taux de chômage, surreprésentation des cadres, sous-représentation des ouvriers et potentiel fiscal moins élevé...

Enfin, en Seine-Saint-Denis, onze indicateurs montrent des divergences marquées (supérieures dans neuf cas au double du seuil de référence). Citons, par exemple, le taux d'emploi inférieur dans les intercommunalités, le taux de chômage supérieur, les trois ratios relatifs à l'habitat élevés, le revenu moyen des ménages faible, la part des cadres inférieure et celle des ouvriers et employés supérieure. En revanche, dans les départements de grande couronne, les disparités entre les territoires intercommunaux et les autres sont moins accusées.

Dans l'Essonne et les Yvelines, cinq indicateurs sur douze sont assez proches, selon le critère d'appartenance ou non à une intercommunalité.

Pour les Yvelines, des divergences nettes (supérieures à deux fois le seuil de référence) apparaissent dans six cas: taille supérieure pour les communes membres de groupements, part des logements sociaux et des bénéficiaires des APL élevée, revenus moyens inférieurs, part plus faible des retraités et plus élevée des ouvriers et employés.

Pour l'Essonne, tous les écarts sont modérés (inférieurs à deux fois le seuil), à une exception près (intercommunalités à faible potentiel fiscal).

Dans les départements de la Seine-et-Marne et du Val-d'Oise, plus de la moitié des indicateurs prennent des valeurs proches (huit pour la Seine-et-Marne et sept pour le Val-d'Oise). Quelques exceptions, avec des écarts supérieurs à deux fois le seuil de référence : trois en Seine-et-Marne (fort taux de logements sociaux, part élevée de bénéficiaires des APL, croissance démographique faible) et deux dans le Val-d'Oise (parts des cadres et des retraités supérieures pour les territoires intercommunaux).

La grande diversité du tissu intercommunal en Île-de-France

Sur de nombreux territoires, les caractéristiques socio-économiques des intercommunalités rejoignent à peu près celles des autres communes. L'intercommunalité n'accuse pas les différences entre territoires, tout au moins à l'échelle régionale et à celle de plusieurs départements. Elle pourrait remplir une fonction de mixité économique et sociale. Sur d'autres lieux. l'intercommunalité semble se révéler comme une échelle de cristallisation des disparités. Tantôt les territoires intercommunaux cumulent les handicaps, tantôt ils capitalisent des atouts. Dans ce cas, ce constat jette un éclairage peu amène sur l'efficacité de la fonction de solidarité et de mutualisation pour laquelle les groupements ont été conçus dans l'esprit du législateur.

Selon les échelles géographiques retenues, les résultats s'inversent donc.



L'interprétation de ces différents constats s'avère délicate. Certains traits structurels de l'intercommunalité, plutôt urbaine ou plutôt rurale, entraînent d'autres différences, en matière de logement social par exemple – ceux-ci étant surreprésentés dans les villes – ou encore en termes de potentiel fiscal. À cela s'ajoutent les clivages à l'intérieur même des secteurs urbanisés : de tradition résidentielle ou ouvrière, terreau d'activités économiques ou non, villes nouvelles ou non... Les facteurs

explicatifs s'enchevêtrent ou se juxtaposent : certains écarts se cumulent, d'autres se compensent... De nombreux traits de l'intercommunalité sont liés à l'histoire et la géographie locales, d'autres, le produit de volontés politiques : alliances ou désaccords locaux, stratégies persistantes d'évitement ou d'élitisme territorial, réponses aux dispositifs d'incitation financière...

Quoi qu'il en soit, ces éléments ne semblent pas de nature à remettre en cause la poursuite du regroupement intercommunal, de plus en plus admis par les élus franciliens... Les réflexions sur la constitution de nouvelles structures, les périmètres à modifier, les compétences exercées, d'éventuelles transformations de nature juridique se poursuivent dans toute la région. Cette dynamique pourrait encore être encouragée par les facilités offertes par la loi du 13 août 2004 (fusions, transformations...).

Territoires des groupements à fiscalité propre et des communes isolées, quelques indicateurs socio-économiques

	ÎDF hors Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-St-Denis	Val-de-Marne	Val-d'Oise
Part de la population	54 %	73 %	49 %	78 %	48 %	26 %	44 %	67 %
	46 %	27 %	51 %	22 %	52 %	74 %	56 %	33 %
Nombre moyen d'habitants	6 118	2 488	7 041	6 362	32 824	35 994	20 791	5 489
par commune	8 102	1 963	4 104	4 384	49 306	34 097	32 700	7 290
Variation démographique	0,47 %	0,99 %	0,37 %	0,49 %	0,28 %	-0,35 %	0,34 %	0,60 %
moyenne par an (1990-1999)	0,34 %	1,55 %	0,42 %	0,52 %	0,31 %	0,14 %	-0,08 %	0,53 %
Part des retraités	23,4 %	22,9 %	22,7 %	23,8 %	25,7 %	22,6 %	24,0 %	21,7 %
parmi les ménages	24,3 %	23,6 %	24,8 %	24,0 %	23,0 %	24,1 %	26,0 %	24,3 %
Part du parc social	24,8 %	20,5 %	22,2 %	21,4 %	23,4 %	42,4 %	28,6 %	26,3 %
dans l'ensemble des logements	25,3 %	12,4 %	18,4 %	19,6 %	27,0 %	31,7 %	27,5 %	25,9 %
Taux de vacance des logements	6,9 %	6,7 %	6,3 %	6,8 %	6,9 %	10,3 %	7,3 %	5,7 %
	7,5 %	5,8 %	6,0 %	5,6 %	9,8 %	7,8 %	7,3 %	7,1 %
Part de la population	18,9 %	16,1 %	15,2 %	17,1 %	13,6 %	41,6 %	19,5 %	21,2 %
bénéficiaire de l'APL	20,2 %	12,5 %	12,0 %	14,2 %	19,9 %	28,7 %	20,5 %	22,4 %
Taux d'emploi	43,8 %	43,8 %	44,5 %	44,4 %	45,9 %	36,7 %	45,0 %	42,8 %
	43,6 %	44,7 %	44,0 %	46,0 %	45,3 %	41,5 %	43,6 %	42,8 %
Taux de chômage	10,9 %	10,5 %	9,0 %	9,7 %	8,7 %	21,5 %	10,8 %	11,7 %
	12,1 %	9,7 %	8,4 %	8,9 %	11,6 %	15,8 %	12,6 %	12,7 %
Revenu moyen annuel	27 735 €	25 405 €	31 325 €	28 390 €	33 424 €	17 180 €	26 527 €	26 067 €
des ménages	27 422 €	27 310 €	34 605 €	27 132 €	31 869 €	21 294 €	25 412 €	25 579 €
Part des cadres et professions	16,5 %	12,1 %	21,2 %	16,5 %	24,5 %	5,4 %	16,2 %	13,9 %
intellectuelles supérieures	15,2 %	11,6 %	22,4 %	15,6 %	20,6 %	9,2 %	13,8 %	11,6 %
parmi les ménages								
Part des employés	31,6 %	35,2 %	28,4 %	31,0 %	23,0 %	46,5 %	30,9 %	34,3 %
et ouvriers parmi les ménages	32,6 %	34,8 %	25,0 %	31,2 %	28,7 %	39,5 %	32,6 %	35,5 %
Potentiel fiscal 4 taxes	760€	617 €	802 €	726 €	1 135 €	777 €	751 €	584 €
par habitant	962€	602 €	848 €	932 €	1 635 €	831 €	878€	674 €

Territoires des groupements à fiscalité propre

Autres territoires

Pour en savoir plus

Les groupements à fiscalité propre d'Île-de-France et la gestion de l'eau : une compétence au milieu du gué, Iaurif, 2005.

La charte d'Amiens des communautés : construisons l'avenir de l'intercommunalité, ADCF, 2004.

L'atlas des communautés, ADCF, à paraître.

Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové, bilan au 1º janvier 2005, DGCL, ministère de l'Intérieur.

www.iaurif.org (rubrique savoir-faire, intercommunalité)

www.adcf.asso.fr

www.dgcl.interieur.gouv.fr

Claire Delpech, ADCF

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE

Directeur de publication : François Dugeny Rédactrice en chef : Catherine Grolée-Bramat assistée de Marie-Anne Portier Article : Agnès Parnaix, Iaurif,

Conception-réalisation : Studio Iaurif Maquette : Lise Podhorodecki Service diffusion-vente Tél. : 01.53.85.79.38

76 € les 40 numéros (sur deux ans)

Le numéro : 5 €

Librairie d'Île-de-France : 15, rue Falguière 75015 Paris Tél. : 01.53.85.77.40 http://www.iaurif.org ISSN 1769-4329