

**BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA REFORME TERRITORIALE
DANS L'ESPACE METROPOLITAIN DU GRAND PARIS**

Eléments complémentaires & actualisés.

Octobre 2019



SOMMAIRE

Sommaire.....	2
Introduction.....	4
La face visible de la réforme territoriale : l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France.....	7
Evolutions démographiques.....	9
Un million de Franciliens supplémentaires d'ici à 2035, dont plus de la moitié en petite couronne.....	11
Projections de population à l'horizon 2035	11
Des inégalités sociales de plus en plus marquées, notamment dans le cœur de l'agglomération	12
Communes nouvelles : un mouvement tardif et concentré en grande couronne.....	13
Une représentation élus-habitants plus distendue dans l'agglomération.....	14
L'agglomération mieux représentée dans les échelons supérieurs	15
Les conseils communautaires, angles morts de la loi sur la parité	16
Des évolutions à la marge des grands syndicats urbains, mais un rôle toujours central dans la construction métropolitaine	17
Transferts de compétences : spécificités franciliennes	18
Cadre juridique des transferts de compétences dans les lois MAPTAM et NOTRe.....	18
Au-delà des textes, quelle mise en œuvre effective des transferts de compétences ?	21
L'intérêt territorial défini moins précisément que l'intérêt communautaire	23
Les communes, les départements et les opérateurs de l'État résistent à l'« intercommunalisation » de l'aménagement.....	25
L'État et les départements restent des acteurs majeurs de l'aménagement en Île-de-France	26
Peu de PLUI engagés.....	27
Bilan financier de la mise en œuvre de la réforme territoriale	28
Méthodologie et limites.....	29
Une intégration intercommunale renforcée en grande couronne.....	30
Des baisses de la DGF des EPCI, contradictoires avec l'objectif de renforcement de l'intercommunalité	32
La forte baisse de la DGF des communes a plus touché le cœur de l'agglomération.....	33
Baisses des dotations : des répercussions variables pour les autres collectivités	35
Les EPT sont marqués par de fortes baisses de dépenses de personnel par rapport à leurs ex-EPCI.....	36
Malgré les baisses de dotations, les dépenses de personnel des communes augmentent, notamment dans la MGP.....	37
Un investissement intercommunal majoritairement en diminution au sein de la MGP, en hausse dans les territoires périurbains et ruraux.....	39
...compensé par les communes au sein de la MGP, dont l'investissement augmente malgré les fortes baisses de dotations (-61%)	40
Des transferts de dettes des EPCI de l'agglomération vers les communes, surtout dans la MGP	42
Une augmentation du FSRIF de 22% entre 2015 et 2018, diversement répartie sur le territoire francilien	45
La péréquation horizontale défavorable aux EPCI franciliens, dans une période stratégique de structuration intercommunale.....	46
Evolution de la carte des coopérations souples de projet : des partenariats en réponse à la nouvelle donne territoriale	48
Conclusion – Quels enseignements sur la mise à jour du bilan ?	50

Introduction

Le paysage institutionnel francilien a été profondément modifié par la réforme territoriale. La mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe a notamment bouleversé la carte intercommunale et abouti à la création de la Métropole du Grand Paris, des établissements publics territoriaux et d'EPCI plus grands et plus peuplés. Les compétences et ressources financières des collectivités franciliennes ont elles aussi considérablement évolué.

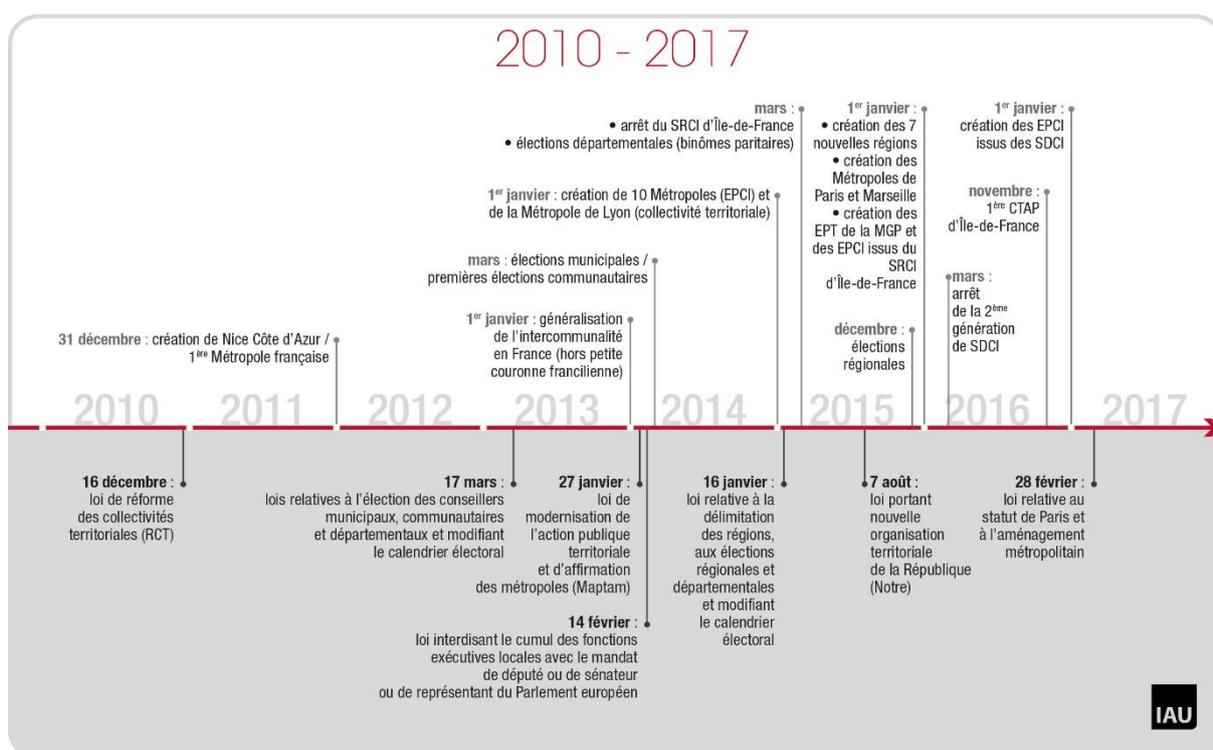
Si ces lois ont permis des avancées institutionnelles remarquées, un premier bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale établi par le Forum métropolitain du Grand Paris en 2017 et réalisé avec l'APUR et l'IAU-ÎdF a montré que cette réforme était inachevée.

Afin d'apporter des éléments objectifs au débat institutionnel, une grande enquête avait été conduite auprès des collectivités et territoires franciliens par l'envoi d'un questionnaire auprès des responsables des administrations et en menant parallèlement des dizaines d'entretiens qualitatifs avec les Maires et les Présidents de communes, d'intercommunalités, de la Métropole du Grand Paris, des départements et de la Région Ile-de-France. La centaine de réponses reçue avait été complétée par des analyses témoignant de transferts de compétences encore inachevés et de difficultés financières pour un grand nombre de collectivités.

Alors que les ajustements législatifs espérés par les élus du Forum métropolitain du Grand Paris n'ont pas encore été concrétisés, une mise à jour factuelle de ce premier bilan est réalisée en 2019 par l'APUR et L'Institut Paris Region (ex IAU-ÎdF). Elle repose sur l'analyse des évolutions institutionnelles, démographiques et de périmètres, ainsi que sur l'évaluation des transferts de compétences et un bilan financier complet des effets de la réforme territoriale sur les ressources et dépenses des collectivités et EPCI franciliens. Ces nouveaux éléments ont vocation à éclairer le débat institutionnel, avec d'autres travaux récents ou en cours, tels que l'important bilan réalisé en 2017 qui demeure d'actualité, et l'audit financier actuellement mené par la Métropole du Grand Paris.

L'acte 3 de la décentralisation à la loupe

1981-2017



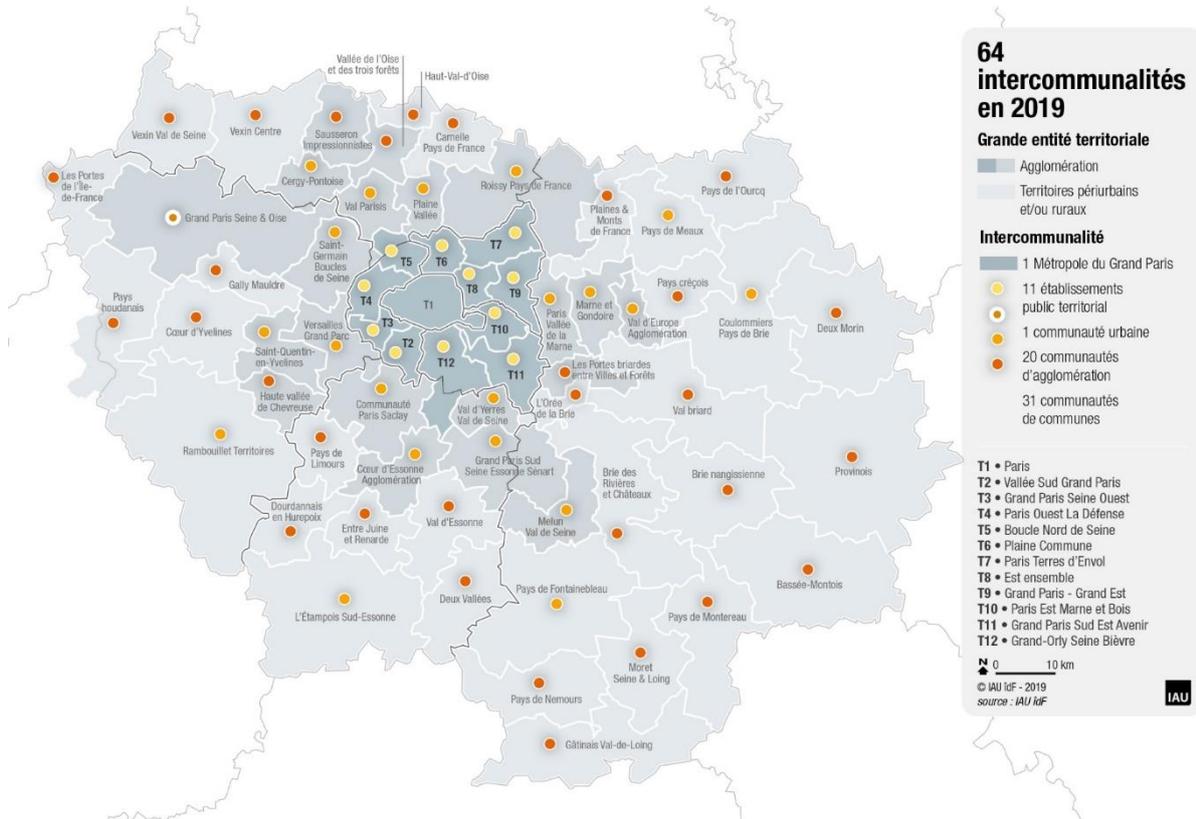
L'acte III de la décentralisation commence formellement en 2012 sous l'impulsion du Président Hollande et se traduit par un ensemble d'un minimum de 7 lois traitant de nombreux aspects : modes de scrutin, modification des périmètres des collectivités et établissements publics, compétences, finances, etc.

Le mouvement de réforme territoriale opéré dans la première moitié des années 2010 ne consiste pas, à proprement parler, en un processus de décentralisation. Cette période n'a pas ou peu vu s'opérer de transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Il s'agit bien plus d'une dynamique de « modernisation » de l'action publique territoriale, comprise comme la modification des rapports entre les collectivités elles-mêmes. Il n'apparaît pas non plus que l'objectif principal de cet ensemble de réformes ait été l'accroissement de l'autonomie des collectivités. L'État reste, tout au long de cette séquence, le grand organisateur du cadre territorial, fixe les objectifs et définit les contraintes et les moyens d'action. Ainsi, il semble possible de considérer que l'objectif fondamental de ces réformes a été la rationalisation de l'action publique locale, à la fois du fait d'un constat de complexité de la décentralisation « à la française » et d'une recherche d'association des collectivités à la réduction du déficit des comptes publics.

En cela, la réforme des structures territoriales apparaît inséparable des réformes des finances publiques marquées par un mouvement continu de réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités. Les réformes, puis les suppressions de la taxe professionnelle à partir de 2010, puis de la taxe d'habitation à partir de 2017, contribuent dans le même temps à réduire l'autonomie fiscale et donc l'autonomie des élus dans la gestion financière de leurs collectivités. La loi de programmation des finances publiques 2017-2022, qui crée notamment les contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement, puis la réforme plus large de la fiscalité locale, annoncée pour le projet de loi de finances pour l'année 2020, bouleversent elles aussi les rapports financiers entre État et collectivités territoriales. Face à cette remise à plat des ressources financières des uns et des autres, le modèle français de décentralisation et d'autonomie des collectivités territoriales semble remis en cause. Il ne pourra donc être fait l'économie d'une analyse des moyens financiers alloués par l'État aux collectivités concomitamment à la mise en œuvre de la réforme territoriale.

La période étudiée couvre la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe à partir de 2015, qui en Île-de-France plus qu'ailleurs ont engendré de profonds bouleversements en modifiant l'organisation administrative et territoriale par la refonte de la carte intercommunale et des compétences induites. Elles se sont en particulier traduites par la création de la Métropole du Grand Paris, des Établissements publics territoriaux, de grands EPCI de plus de 200 000 habitants dans le reste de l'agglomération, d'EPCI de plus de 15 000 habitants en grande couronne, du renforcement du rôle de la Région et des intercommunalités, de la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions etc. Depuis, la Ville de Paris a fait l'objet d'une loi *ad hoc* qui a approfondi son statut particulier. En cinq ans, la gouvernance de l'Île-de-France a subi des évolutions si nombreuses et toujours si contestées qu'un état des lieux de la réforme territoriale effectué en 2017 s'impose.

La face visible de la réforme territoriale : l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France

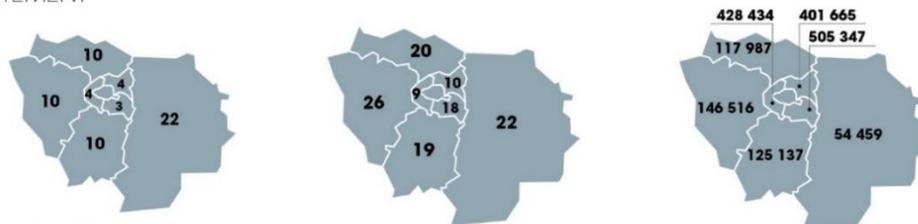


L'INTERCOMMUNALITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

La région Île-de-France comprend 64 intercommunalités. Au sein de cet ensemble, la métropole du Grand Paris est un EPCI à statut particulier et dont les caractéristiques sont spécifiques. Elle n'est pas représentée dans ces infographies. Elle regroupe 131 communes et 7 026 765 habitants. La Ville de Paris constitue un territoire de la métropole du Grand Paris, mais n'est pas un établissement public territorial.



PAR DÉPARTEMENT



PAR ENTITÉ TERRITORIALE



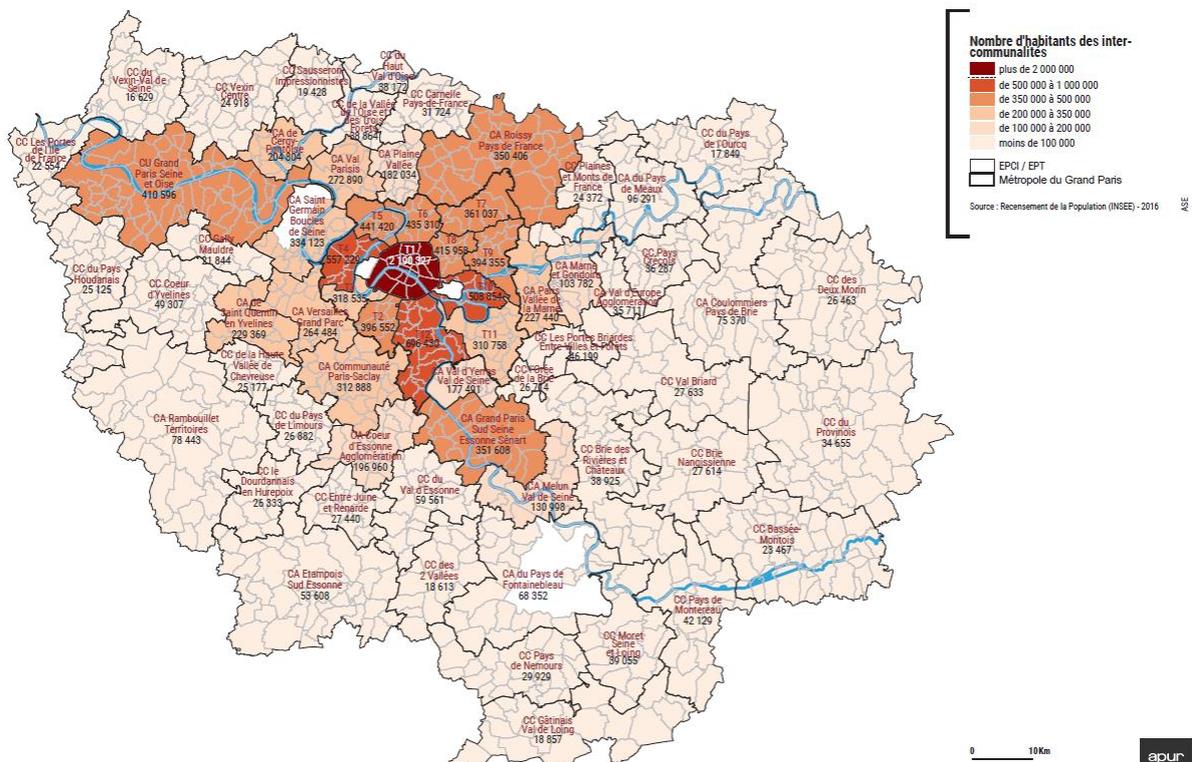
© IAU ÎdF - 2019
source : Insee 2015 IAU

En 2015, 3 franciliens sur 10 vivaient dans une commune isolée. Celles-ci se trouvaient exclusivement dans le cœur urbain le plus dense de l'Île-de-France, au sein du périmètre de ce qui est depuis devenu la Métropole du Grand Paris (MGP). À l'issue de la mise en œuvre du schéma régional de coopération intercommunale (SCRI) dans l'agglomération, l'ensemble du territoire régional est couvert par des périmètres intercommunaux en 2016. Le cœur de l'agglomération est profondément réorganisé à travers la création de la MGP et de 11 établissements publics territoriaux. En 2016, ce sont les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui produisent leurs effets en grande couronne. Ils provoquent la fusion de nombreuses intercommunalités et aboutissent à l'apparition d'EPCI aux périmètres plus étendus et plus peuplés.

Les lois MAPTAM et NOTRe affirmaient le renforcement de l'échelon intercommunal comme l'un de leurs objectifs principaux. D'un point de vue strictement comptable, leur bilan peut être considéré comme positif. Les intercommunalités sont présentes sur l'ensemble du territoire francilien, elles sont deux fois moins nombreuses et deux fois plus peuplées. Dans cette perspective, l'organisation intercommunale a bien été à la fois rationalisée et renforcée.

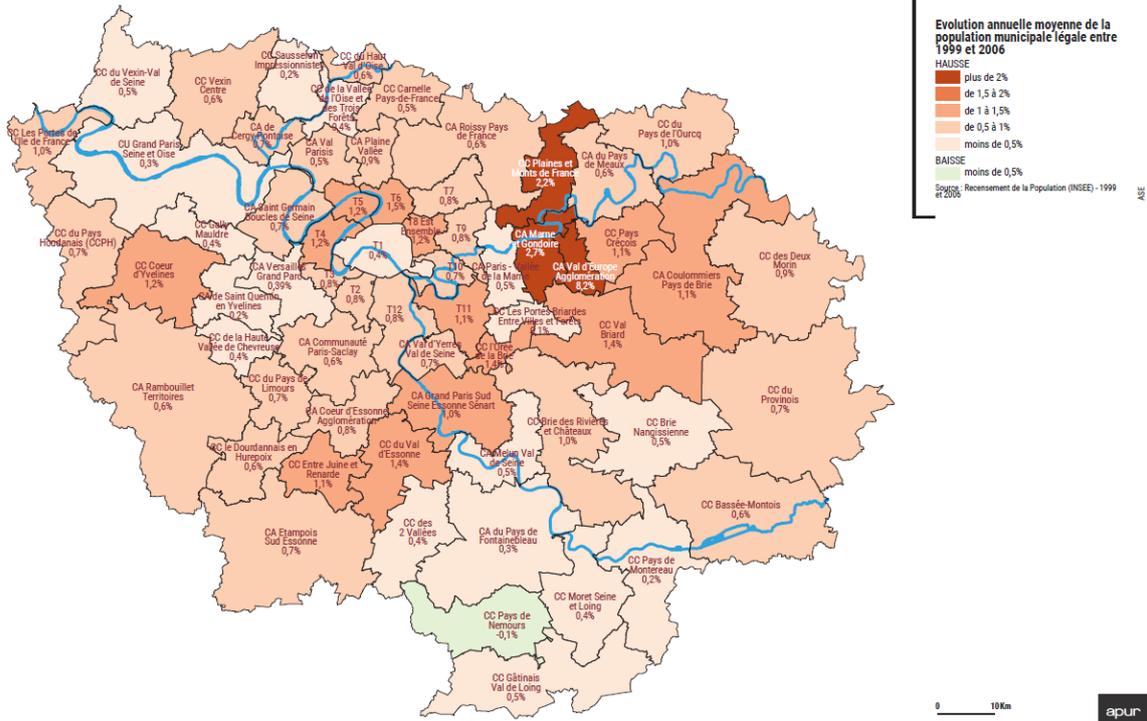
Les différentes étapes de création des intercommunalités en Ile-de-France ont abouti à la création d'intercommunalités de taille très différentes. L'unité urbaine de Paris compte une majorité d'établissements de plus de 200 000 habitants. En dehors de cet espace, rares sont les intercommunalités qui dépassent le seuil démographique des 50 000 habitants. Ainsi, au terme des réformes, deux classes d'intercommunalités se distinguent en termes démographiques, celle de moins de 50 000 habitants qui englobe une structure sur deux et celle de plus de 200 000 habitants qui correspond à l'unité urbaine. La catégorie intermédiaire est très peu représentée.

NOMBRE D'HABITANTS DES INTERCOMMUNALITÉS

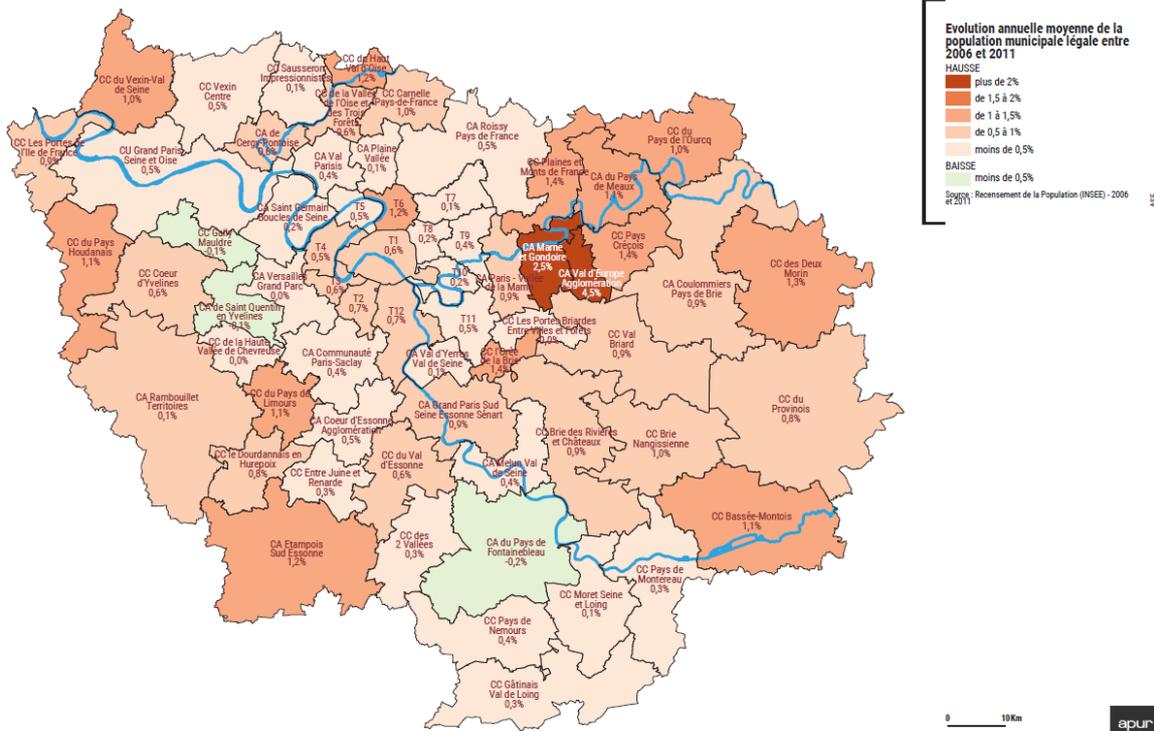


Evolutions démographiques

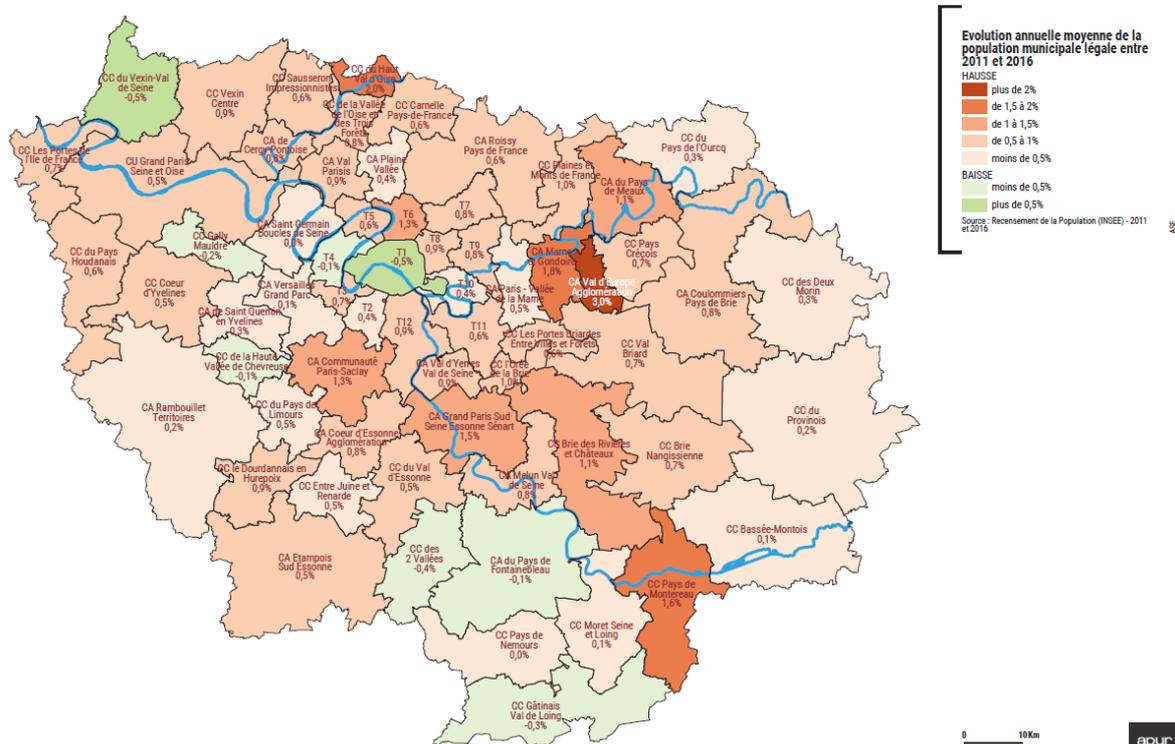
ÉVOLUTION DE LA POPULATION ENTRE 1999 ET 2006



ÉVOLUTION DE LA POPULATION ENTRE 2006 ET 2011



ÉVOLUTION DE LA POPULATION ENTRE 2011 ET 2016



Accélération démographique dans les territoires proches de la Métropole du Grand Paris

Entre 2011 et 2016, l'Île-de-France gagne en moyenne 53 000 habitants chaque année. Cette croissance, de +0,4 % par an en moyenne, est légèrement inférieure à celle observée entre 2006 et 2011 (+ 0,5 %).

La croissance démographique s'est ralentie dans la Métropole du Grand Paris, du fait de la baisse de la population de Paris et dans une moindre mesure celle de l'EPT Paris Ouest la Défense.

Entre 2011 et 2016, la population de la MGP croît en moyenne annuelle de +0,3%, soit un rythme deux fois moins rapide qu'entre 2006 et 2011. La population parisienne baisse, après une période de hausse, de même que celle de l'EPT-Paris Ouest La Défense. Inversement, ce sont les territoires situés en Seine-Saint-Denis (particulièrement Plaine Commune) et l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre qui portent l'essentiel de l'accroissement démographique de la MGP entre 2011 et 2016. En 2016, la Seine-Saint-Denis devient ainsi le deuxième département le plus peuplé de la région, devant les Hauts-de-Seine.

A l'échelle de l'Île-de-France, les taux de croissance les plus élevés s'observent à Marne-la-Vallée (+ 3,0 % par an dans la CA Val d'Europe et + 1,8 % dans la CA Marne et Gondoire), des taux néanmoins plus faibles que sur la période précédente (2006-2011), ainsi que dans la communauté de communes du Haut Val d'Oise.

Les communautés d'agglomération (CA) de Paris-Saclay et de Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, qui sont beaucoup plus peuplées, contribuent à elles seules à un quart de la croissance démographique de l'Île-de-France hors MGP, malgré des taux de croissance légèrement plus faibles. Elles connaissent avec la communauté d'agglomération de Val d'Yerres Val de Seine de fortes accélérations démographiques par rapport à la période précédente.

Globalement, la croissance démographique se resserre et se concentre en Seine-Saint-Denis, dans le nord de l'Essonne et à l'ouest de la Seine-et-Marne. La variation annuelle moyenne de population a plus progressé dans les EPCI situés entre 30 et 45 minutes de Paris.

Un million de Franciliens supplémentaires d'ici à 2035, dont plus de la moitié en petite couronne

Selon un exercice de projection réalisé en partenariat par l'Insee, la DRIEA, la DRIHL, l'Apur et l'IAU, en 2035, l'Île-de-France compterait 13 083 000 habitants¹, soit un million de plus qu'en 2015 (+ 8,3% en vingt ans, soit 50 000 par an). Cette hausse serait plus importante sur la période 2015- 2025 (+ 4,9 %) que sur la période 2025-2035 (+ 3,2 %). Les évolutions seraient cependant contrastées au sein de la région.

La population métropolitaine s'élèverait à 7,58 millions d'habitants à l'horizon 2035. Elle compterait 580 000 de plus qu'en 2015 (+ 8 % en vingt ans, soit 28 000 par an). À Paris, la population resterait stable (2,2 millions en 2035). Dans le reste de la Métropole du Grand Paris hors Paris, la population augmenterait plus fortement qu'en moyenne régionale. La plus forte croissance démographique serait de 15 % en vingt ans dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il y aurait respectivement 1 832 000 et 1 576 000 habitants dans ces départements en 2035. Dans les Hauts-de-Seine, l'évolution de la population (7%) serait proche de la moyenne d'Île-de-France.

En grande couronne, En Seine-et-Marne et en Essonne, la hausse de population serait légèrement moins prononcée (respectivement 12 % et 11 % de croissance en vingt ans). Dans le Val d'Oise, l'évolution de la population serait proche de la moyenne régionale et c'est dans les Yvelines que le nombre d'habitants augmenterait le moins rapidement.

Projections de population à l'horizon 2035

Département	Population 2015	Scénario tendanciel*	Scénario bas de construction	Scénario loi Grand Paris de construction	Evolution du nombre d'habitants entre 2015 et 2035	Taux d'évolution sur 20 ans
		Population 2035	Population 2035	Population 2035		
Paris	2 206 488	2 202 000	2 205 000	2 175 000	-1 488	0%
Hauts-de-Seine	1 601 569	1 658 000	1 718 000	1 791 000	116 431	7%
Seine-Saint-Denis	1 592 663	1 757 000	1 832 000	1 895 000	239 337	15%
Val-de-Marne	1 372 389	1 524 000	1 576 000	1 626 000	203 611	15%
Petite couronne	4 566 621	4 939 000	5 126 000	5 312 000	559 379	12%
Seine-et-Marne	1 390 121	1 567 000	1 556 000	1 615 000	165 879	12%
Yvelines	1 427 291	1 441 000	1 479 000	1 553 000	51 709	4%
Essonne	1 276 233	1 501 000	1 411 000	1 481 000	134 767	11%
Val-d'Oise	1 215 390	1 337 000	1 306 000	1 358 000	90 610	7%
Grande couronne	5 309 035	5 846 000	5 752 000	6 007 000	442 965	8,3%
MGP	7 020 210	7 433 000	7 580 000	7 750 000	559 790	8,0%
MGP hors Paris	4 813 722	5 231 000	5 375 000	5 575 000	561 278	11,7%
Ile de France hors MGP	5 061 934	5 554 000	5 503 000	5 744 000	441 066	8,7%
Île-de-France	12 082 144	12 987 000	13 083 000	13 494 000	1 000 856	8,3%

¹ Les éléments présentés dans le texte sont relatifs au scénario « bas », correspondant à la construction de 50 000 logements par an en Ile-de-France pendant 20 ans

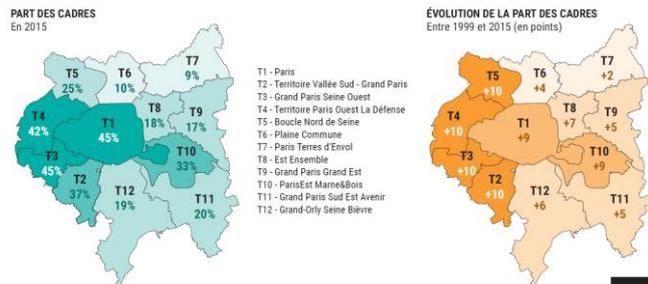
Des inégalités sociales de plus en plus marquées, notamment dans le cœur de l'agglomération

Des travaux récents menés par l'Atelier parisien d'urbanisme et l'Institut Paris Région analysent la géographie sociale et son évolution sur la période récente*. A noter que les périodes considérées, 2001-2015 ou 1999-2015, sont antérieures à la mise en œuvre de la réforme territoriale et ne permettent pas d'en apprécier les effets. Ces études montrent d'importantes inégalités à l'échelle du territoire de l'Île-de-France, en particulier dans le cœur de l'agglomération qui accueille le département où les revenus sont les plus faibles de France, la Seine-Saint-Denis, et les deux départements les plus aisés, Paris et les Hauts-de-Seine. La richesse apparaît plus concentrée et l'entre-soi plus marqué dans les espaces aisés.

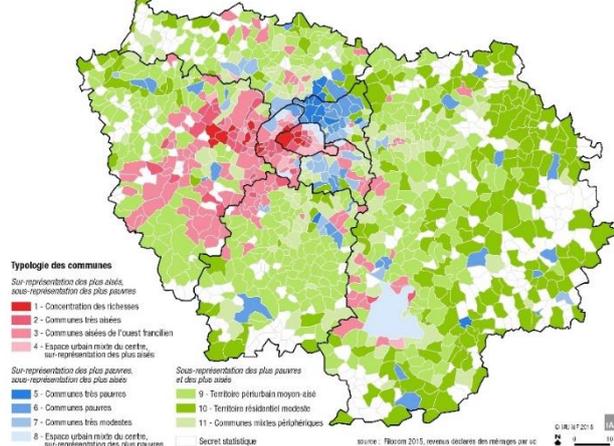
L'analyse des évolutions 2001-2015 atteste d'un renforcement des contrastes entre secteurs extrêmes avec une polarisation toujours plus marquée. On assiste d'une part, à une consolidation des espaces aisés par enrichissement et diffusion de la richesse dans les territoires limitrophes un peu moins aisés, et d'autre part, à une paupérisation de secteurs urbains entiers.

Au sein de la Métropole du Grand Paris par exemple, la progression de la part de cadres sur la période a été plus limitée dans les territoires du nord-est qui en accueillait initialement le moins (cf cartes 1 et 2). La présence des cadres résidents a eu tendance à s'accroître dans les quartiers facilement accessibles en transport en commun et, à l'inverse, à diminuer dans ceux, moins bien desservis où ils étaient déjà peu nombreux. Certains quartiers proches de Paris accueillent de plus fortes proportions de cadres sur la période. Mais dans ces communes, la pauvreté ne recule souvent pas en raison d'un parc social important. La concentration d'actifs peu qualifiés et l'augmentation des familles monoparentales contribuent à la stigmatisation et à la détérioration des situations financières des habitants des secteurs urbains les plus pauvres.

Figure 1 - La progression des cadres a été plus limitée dans les territoires qui en accueillent le moins



Source: Recensements de la Population (Insee) - 1999 et 2015



Source : Flocos 2015, revenus déclarés des ménages par cc

Ces travaux permettent néanmoins de pointer quelques trajectoires de rattrapage de communes pauvres où le revenu médian des ménages progresse davantage qu'en moyenne dans la région. C'est le cas en grande couronne, à Meaux, Persan ou Mantes-la-Jolie, où la disponibilité foncière, la construction et les choix des types de logements nouvellement offerts sont des leviers forts de transformation sociale. La proximité des secteurs valorisés du centre et la présence de projets d'aménagement ambitieux sont également un élément déterminant d'évolution sociale comme le montre les exemples de Clichy, Saint-Ouen, ou Alfortville.

* *Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France*, Institut Paris Région, mai 2019
Transformations sociales dans la MGP, Atelier parisien d'urbanisme, juin 2019



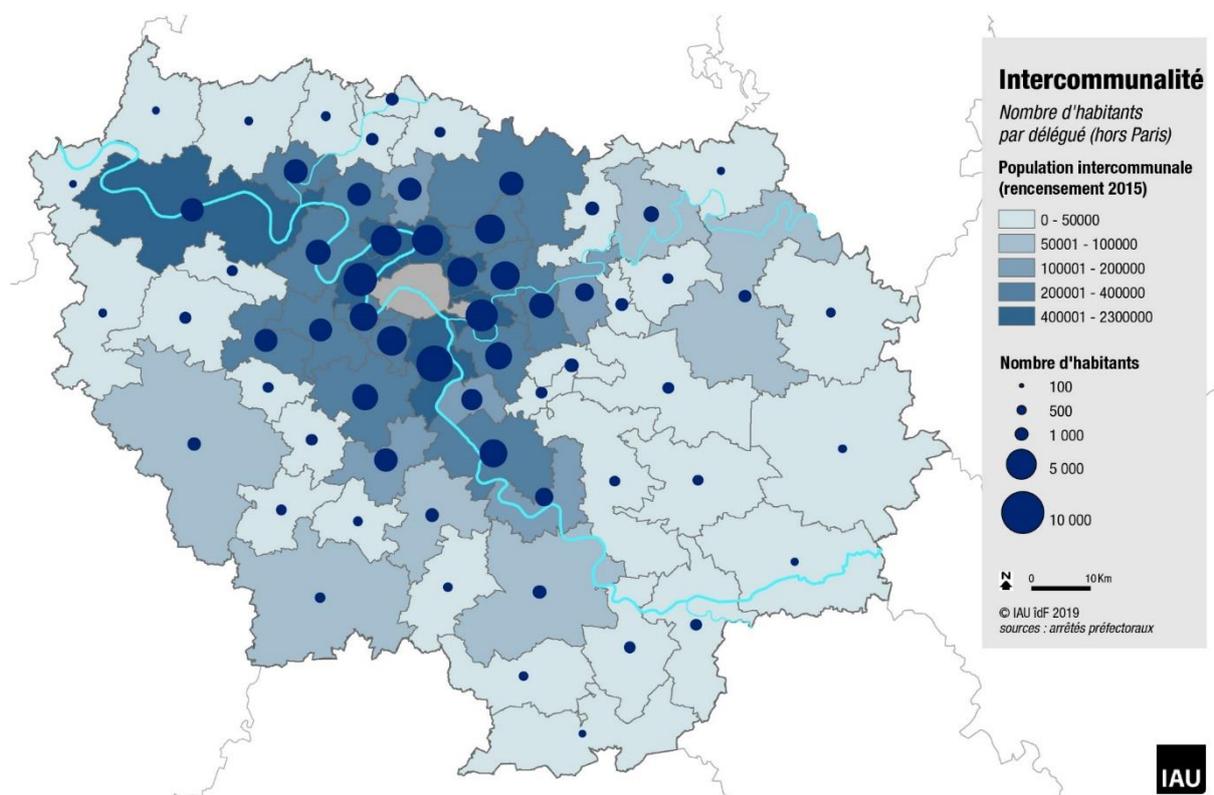
Source : IAU IdF 2019 

Dans le cadre de la loi RCT de 2010, de la loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle de 2015, et de la loi du 8 novembre 2016, seules 10 communes nouvelles ont été créées en Île-de-France entre 2015 et 2019. Regroupant 23 ex-communes et 171 737 habitants (1,4 % de la population régionale), elles témoignent d'une appétence relativement faible des communes franciliennes pour ce dispositif. En France, ce sont ainsi 750 communes nouvelles issues de 2 500 ex-communes et représentant 2,4 millions d'habitants (3,6 % de la population) qui sont apparues depuis 2011.

Si les fusions franciliennes sont restées peu nombreuses et se situent uniquement en grande couronne, une accélération a pu être observée au 1^{er} janvier 2019, avec l'entrée en vigueur de 8 fusions, dont quelques communes de taille significative, notamment Évry-Courcouronnes.

Les départements franciliens pourraient également être amenés à évoluer. La loi de 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain fusionne la commune et le département de Paris en une collectivité territoriale à statut particulier, la Ville de Paris. Les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines manifestent leur souhait de fusionner par une délibération simultanée le 30 juin 2017. Entamé en 2016, le rapprochement de plusieurs de leurs services (voirie, collèges, achats publics) à travers la création d'un établissement public de coopération interdépartementale et la fusion de quatre sociétés d'économie mixte (SEM) pour créer Citallios avaient auparavant initié ce rapprochement. Un regroupement définitif ne pourra cependant être validé que par un décret en Conseil d'État.

Une représentation élus-habitants plus distendue dans l'agglomération



Dans l'agglomération parisienne, le nombre de délégués par intercommunalité (hors MGP) est très variable : entre 51 et 132. La MGP en compte quant à elle 209. Au-delà de l'agglomération, là où les intercommunalités sont moins peuplées, mais où elles regroupent plus de communes, le nombre de délégués communautaires par intercommunalité est moindre : entre 23 et 77 élus.

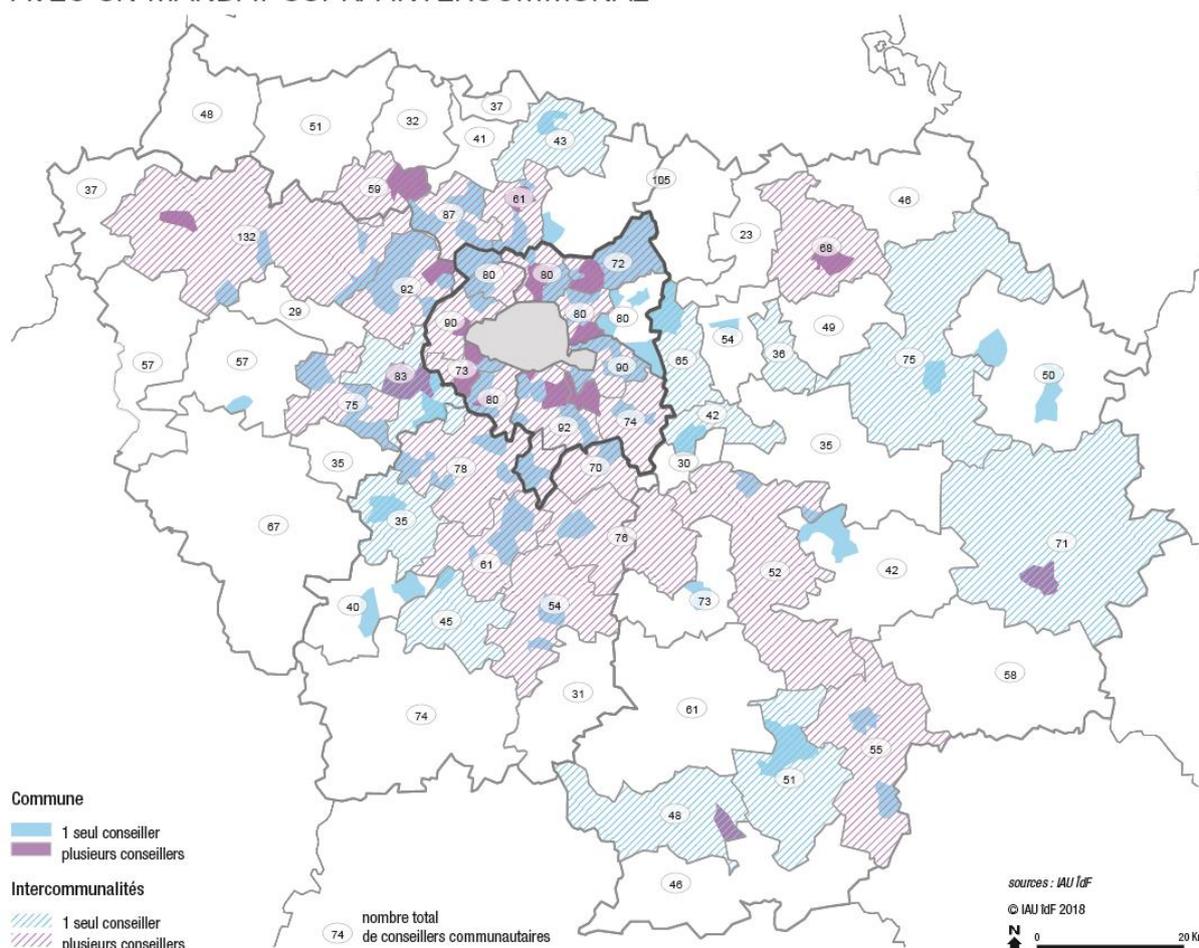
En matière de représentation - analysée sous le seul prisme du nombre d'habitants pour un délégué - les écarts sont importants entre les EPCI de l'agglomération et ceux se trouvant dans les territoires ruraux et ou périurbains. Les intercommunalités de l'agglomération comptent en moyenne un délégué pour 3 000 habitants. Dans les intercommunalités périurbaines et rurales, le nombre de délégué pour 1 000 habitants est supérieur. Les intercommunalités de 15 000 à 50 000 habitants comptent toutes un délégué pour moins de 1000 habitants. Dans les intercommunalités comprenant de 50 000 à 100 000 habitants, on compte au maximum 1 818 habitants pour un délégué. La MGP, une intercommunalité à statut particulier, compte un délégué pour 33 621 habitants.

La proportionnalité de la représentation est liée à la fois à la population des communes et à l'obligation de compter un délégué par commune. Ce second mécanisme explique que la « proximité » entre les délégués communautaires des EPCI de grande couronne et leurs administrés peut a priori s'avérer plus grande. Quant aux EPCI situés dans l'unité urbaine, ils sont représentatifs d'une autre forme de gouvernance, qui est plus liée au poids démographique et à la densité de leurs communes.

L'agglomération mieux représentée dans les échelons supérieurs

Si les élus des EPCI les plus urbains doivent composer avec un nombre plus élevé d'administrés, ils disposent de relais politique aux strates supra-communales (conseils départementaux, conseils régionaux, MGP, Assemblée nationale, Sénat) plus solides et plus nombreux, ce qui peut leur offrir la possibilité d'obtenir plus aisément des mesures ou subventions adaptées aux besoins de leurs populations.

LES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET COMMUNAUTAIRES AVEC UN MANDAT SUPRA INTERCOMMUNAL



Note de lecture : sont représentés sur cette carte d'une part les communes qui comptent des élus (maire, adjoint, conseiller municipal) dotés de mandat supra-communal, ainsi que les intercommunalités qui comptent des élus (président, vice-président, conseiller communautaire) dotés de mandat supra-intercommunal d'autre part. Ces mandats supérieurs peuvent être de vice-président du conseil départemental, vice-président du conseil régional, vice-président de la MGP, député ou encore sénateur.

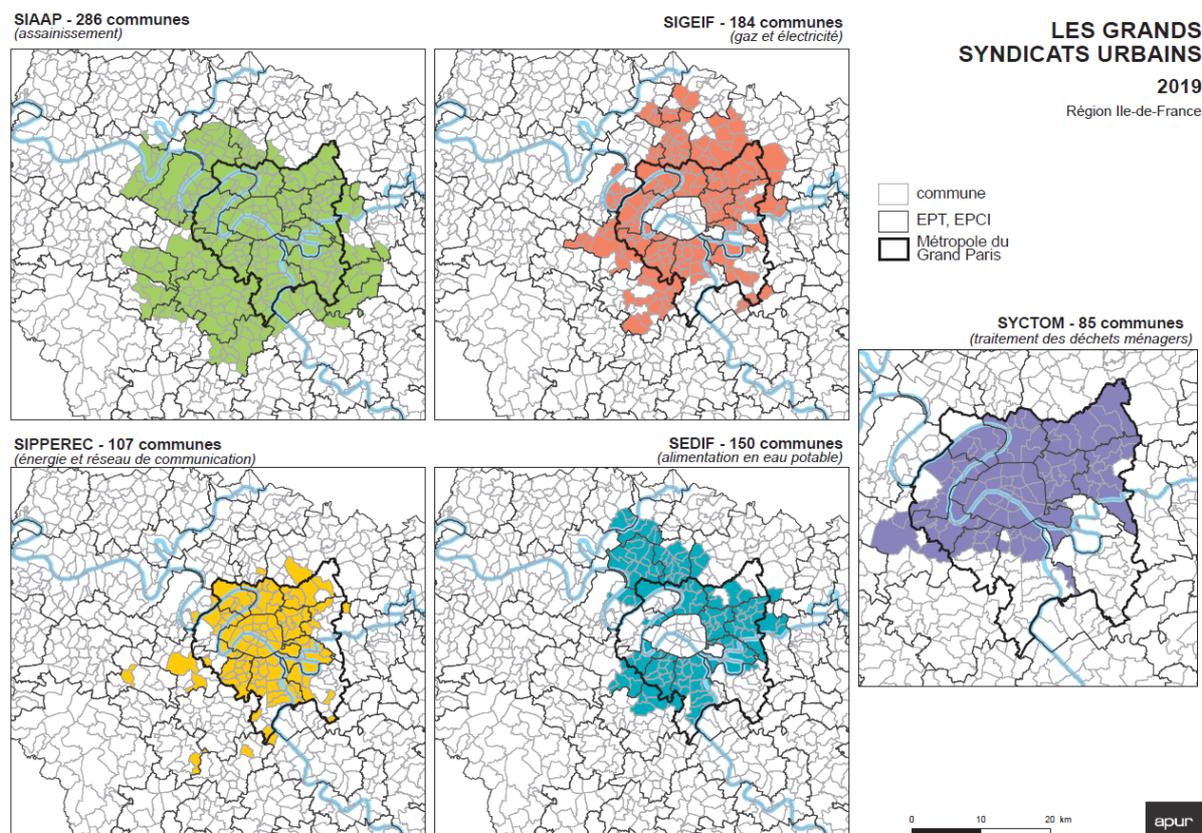
Les conseils communautaires, angles morts de la loi sur la parité

En Île-de-France, les conseils communautaires sont composés en moyenne de 63 % d'hommes. Seules 5 % des intercommunalités franciliennes sont dirigées par des femmes. Aucune ne l'est dans l'unité urbaine, la maire de Paris étant à la tête d'une collectivité à statut particulier et non d'un établissement public territorial (EPT). Les modes de scrutin spécifiques (MGP, EPT) n'aboutissent pas à des situations différentes pour le respect de la parité. A titre d'exemple, la MGP ne compte que 59 femmes sur 209 conseillers métropolitains, soit 28 %. Les EPT se distinguent néanmoins par une proportion plus élevée de femmes au sein de leurs conseils de territoire par rapport aux proportions constatées dans les autres EPCI franciliens.



Ces chiffres sont proches de la moyenne française. Dans un rapport publié le 29 novembre 2018, le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) montrait que les conseils communautaires comptaient 65,4 % d'hommes et que seuls 8 % des EPCI était dirigés par des femmes. Pour remédier à cette situation, l'association des maires de France (AMF) a notamment proposé d'imposer un fléchage paritaire lors des élections.

Des évolutions à la marge des grands syndicats urbains, mais un rôle toujours central dans la construction métropolitaine



En Ile-de-France, les grands syndicats urbains se distinguent des autres syndicats à vocation technique par leur territoire d'action très étendu puisque leurs collectivités adhérentes se répartissent au minimum sur quatre des départements franciliens.

Ils se distinguent également par leur ancienneté. Ils existent depuis des décennies, voire depuis plus d'un siècle pour certains. A ce titre ils constituent une préfiguration de l'intercommunalité dans le Grand Paris.

Dès 2014, les GSU se sont réunis en une conférence intersyndicale visant à mener une réflexion commune sur l'avenir du territoire métropolitain et sur le rôle des services publics urbains dans la construction du Grand Paris.

Sauf exception, la réforme a peu impacté le fonctionnement des grands syndicats techniques. Le transfert obligatoire de certaines compétences des communes aux EPCI/EPT a contraint certains services publics à faire évoluer leurs statuts, tel que le SIGEIF qui a modifié ses statuts pour devenir un syndicat mixte.

En revanche, les périmètres d'intervention des grands syndicats ont peu évolué avec la réforme territoriale. De même, l'impact en termes de fonctionnement a été marginal pour ceux dont la gouvernance est restée communale comme pour ceux dont la gouvernance est passée à l'échelle intercommunale (EPT/EPCI).

Transferts de compétences : spécificités franciliennes

Cadre juridique des transferts de compétences dans les lois MAPTAM et NOTRe

LES PRINCIPALES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES PRÉVUES PAR LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'HORIZON 2020

	Métropole (droit commun)	MGP	EPT	CU	CA	CC
Aménagement	✓ PLUI SCoT	SCoT	← PLUT	✓ PLUI SCoT	✓ PLUI SCoT	✓ PLUI SCoT
Développement économique	✓	✓	←	✓	✓	✓
Air, climat et énergie	✓ PCAET	PCAEM	✓	✓ PCAET	✓ PCAET	✓ PCAET
Eau et assainissement	✓		✓	✓	✓	✓
GEMAPI	✓	✓		✓	✓	✓
Déchets	✓		✓	✓	✓	✓
Transports	✓ PDU			PLD	PLD	PLD
Voirie	→ ✓			✓	✓	✓
Habitat et hébergement	→ ✓ PLH	PMHH	← ✓	✓ PLH	✓ PLH	✓ PLH
Politique de la ville	✓ Contrat de ville		✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville
Action sociale	→		✓		✓	✓
Éducation	→					
Tourisme	→ ✓			✓	✓	✓
Culture	→ ✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sport	→ ✓	✓	✓	✓	✓	✓

→ Transfert de compétences départementales par convention ou délégation

✓ Compétences obligatoires

✓ Compétences optionnelles

↔ Compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain

PCAET Principaux documents de planification



Intercommunalités : un nouveau pas dans la « généralisation » des compétences

La loi MAPTAM de 2014 prévoit le transfert progressif de nouvelles compétences à tous les types d'EPCI à fiscalité propre.

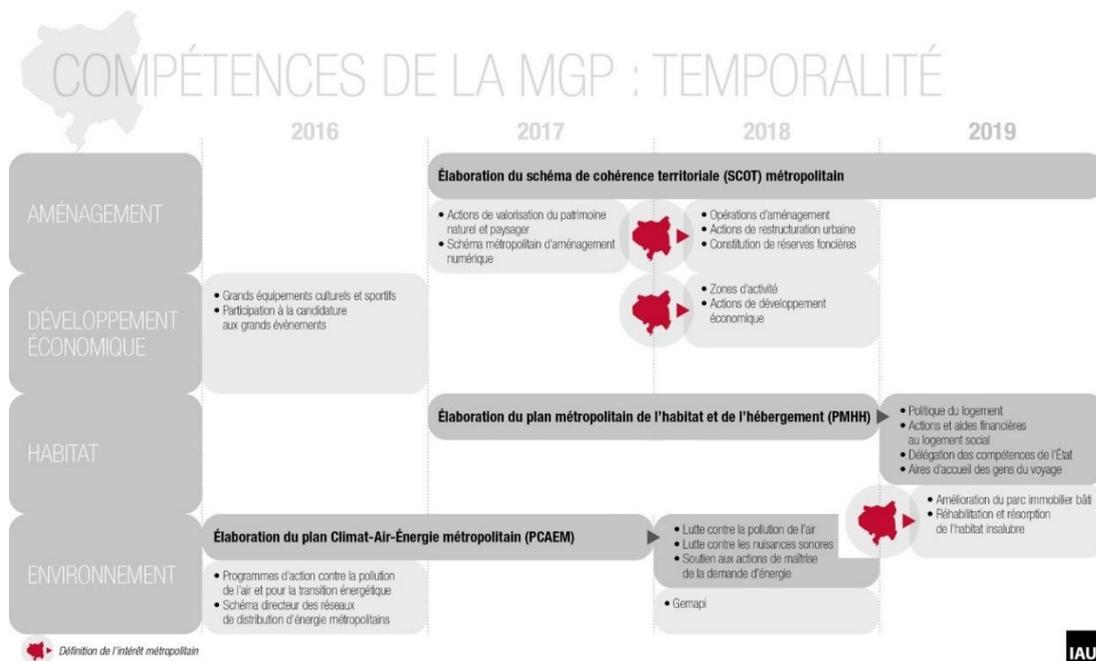
Les métropoles de droit commun exercent des compétences proches de celles des communautés urbaines mais voient leur statut précisé et disposent en outre d'un nouveau mécanisme de transfert de compétences en provenance des départements. Les catégories d'intercommunalité les plus renforcées sont la communauté d'agglomération et la communauté de communes qui doivent, en quelques années, passer respectivement, de 4 à 9 et de 2 à 7 compétences obligatoires. Ces nouvelles attributions, qui devront être prises entre 2017 et 2020, sont l'organisation des services urbains (collecte et traitement des déchets, eau, assainissement), l'accueil des gens du voyage et la Gemapi pour les communautés d'agglomération. Pour les communautés de communes, l'habitat, la politique de la ville, l'accueil des gens du voyage et la Gemapi deviendront des compétences obligatoires. La communauté urbaine est le type d'EPCI qui subit le moins de répercussions car il était déjà doté d'attributions très larges.

COMPÉTENCES OBLIGATOIRES / OPTIONNELLES

	COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION	COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	
Aménagement de l'espace	✓	✓	OBLIGATOIRES
Développement économique	✓	✓	✓ 1 ^{er} janvier 2016
Habitat	✓	✓	✓ en 2017
Politique de la ville	✓	✓	✓ en 2018
Collecte et traitement des déchets	✓	✓	✓ 1 ^{er} janvier 2020
Accueil des gens du voyage	✓	✓	
GEMAPI	✓	✓	OPTIONNELLES
Eau	✓	✓	✓ 1 ^{er} janvier 2017
Assainissement	✓	✓	
<i>Mise en valeur environnement et cadre de vie</i>	✓	✓	
<i>Gestion équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</i>	✓	✓	
<i>Voirie d'intérêt communautaire</i>	✓	✓	
<i>Action sociale d'intérêt communautaire</i>	✓	✓	
<i>Gestion de maisons des services publics</i>	✓	✓	

Les actions de développement économique deviennent des compétences exclusives des EPCI, sans partage avec les communes-membres. Le même mécanisme concerne la promotion du tourisme. Le cadre juridique de la répartition des compétences dans le champ de l'aménagement n'a pas été modifié. Cependant, la loi Alur de 2014 a révisé les modalités de transfert de la maîtrise d'ouvrage des PLU vers le niveau intercommunal.

Métropole du Grand Paris : spécialisation et progressivité des compétences



Contrairement aux métropoles de droit commun, la MGP intervient dans quatre domaines de compétences principaux : l'aménagement du territoire, le développement économique, l'habitat-hébergement, l'environnement et la politique du cadre de vie.

Dans ces champs d'action publique, elle prend progressivement en charge les compétences opérationnelles. Certaines sont soumises à la définition préalable de l'intérêt métropolitain, c'est-à-dire la ligne de partage, dans un même domaine, entre les actions relevant du niveau MGP et celles relevant des EPT. Une première définition est opérée fin 2017. La prise des autres compétences est conditionnée à l'élaboration des grands documents stratégiques de la MGP : dans ce but, le PCAEM est adopté en novembre 2018. Le PMHH devait l'être fin 2018, avant d'être finalement ajourné, repoussant ainsi le transfert complet de la compétence habitat. L'élaboration du SCOT de la MGP ne conditionne pas la prise de compétences. La MGP a ainsi commencé à s'emparer de la compétence aménagement à la mesure de ses moyens financiers contraints, en définissant deux ZAC comme d'intérêt métropolitain et en entrant notamment au capital de Paris Batignolles Aménagement, renommée depuis la SPL Paris & Métropole aménagement. Surtout, l'appel à projet Inventons la Métropole du Grand Paris a permis à la MGP de favoriser la mobilisation d'acteurs publics et privés et de mettre en lumière sa prise de compétence aux yeux du grand public.

EPT : des compétences liées à la MGP et aux anciens statuts d'EPCI

Les EPT sont dotés de compétences propres par la loi, dès leur création au 1^{er} janvier 2016 : la maîtrise d'ouvrage des PLU et des PCAET, la politique de la ville, les équipements d'intérêt territorial, l'assainissement et l'eau, la gestion des déchets ménagers et l'action sociale d'intérêt territorial.

Ils exercent également les compétences dans les domaines partagés avec la MGP, déterminés par la définition de l'intérêt métropolitain. Les EPT devraient exercer l'ensemble des actions non reconnues comme relevant de l'intérêt métropolitain. Les anciennes compétences supplémentaires des EPCI préexistants ont pu être conservées et généralisées ou restituées aux communes-membres.

Les sources de financement des EPT évolueront en 2021, ce qui pourrait avoir des conséquences sur leur capacité à assumer l'exercice de leurs compétences. La cotisation foncière des entreprises (CFE) est aujourd'hui perçue par les EPT, mais seulement jusqu'en 2020. À partir de 2021, elle sera perçue par la MGP, qui devra cependant reverser aux communes et EPT les produits de CFE perçus auparavant. La MGP pourra donc ajouter à ses ressources la part issue de la croissance de la CFE à partir de 2021.

Les EPT pourront continuer à exercer leurs compétences à travers les financements en provenance des communes, regroupés dans les fonds de compensation des charges territoriales. Néanmoins, le financement de nouveaux transferts de compétences ou, par exemple, de l'investissement ne reposera que sur la volonté des communes ou de la MGP et non sur la dynamique intrinsèque de la fiscalité.

Région et départements : suppression de la clause de compétence générale et spécialisation relative des compétences

Les régions et départements n'ont désormais plus vocation qu'à intervenir dans les domaines où ils disposent de compétences attribuées par la loi. Les textes d'habilitations restent pour autant nombreux et les interprétations des domaines de compétences peuvent être larges. Les départements continuent à pouvoir soutenir tous les projets locaux au nom de la « solidarité territoriale » (art. L3211-1 CGCT) et les régions peuvent justifier d'un « intérêt régional direct » (art. L4211-1 CGCT).

La loi NOTRe a parallèlement limité les compétences départementales dans les champs du développement économique et des transports (ce qui reste toutefois relatif, les départements franciliens étant membres d'Île-de-France Mobilités), tout en ajoutant la petite enfance à leur domaine d'intervention. La Région a été renforcée comme échelon de niveau stratégique dans ces domaines.

Enfin, de la loi RCT à la loi NOTRe ont été définis des dispositifs de régulation des interventions communes des différents niveaux de collectivités : plancher de financement par le maître d'ouvrage, limitation des financements croisés, etc. Ces contraintes s'insèrent dans des dispositifs de gouvernance qui permettent d'adapter ces actions communes aux contextes territoriaux : discussions en conférence territoriale de l'action publique (CTAP), élaboration de conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, possibilités de délégation de compétences, etc.

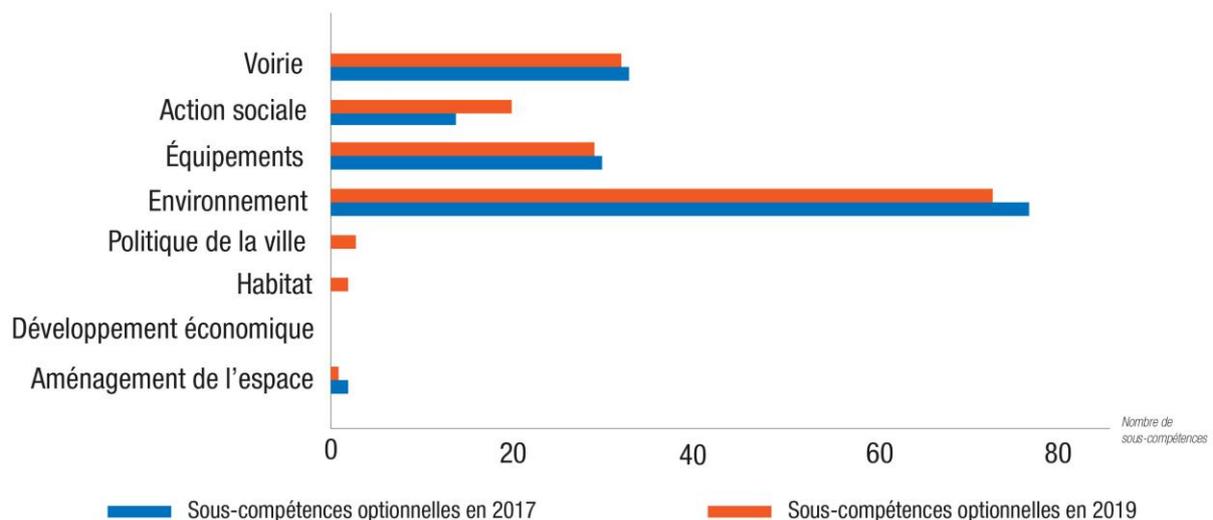
Au-delà des textes, quelle mise en œuvre effective des transferts de compétences ?

Le premier bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale dressé en 2017 concentrait son analyse sur les transferts de compétences obligatoires. À travers l'étude des transferts des sous-compétences et des actions concrètement entreprises par les EPCI, c'est la traduction en termes de politiques publiques de ces transferts qui a été mise en lumière.

Les transferts des compétences obligatoires sont aujourd'hui presque achevés. À travers l'analyse des arrêtés préfectoraux, le transfert des compétences optionnelles et facultatives permet de montrer les champs d'intervention qui ont été le plus volontairement investis par les EPCI. Les compétences optionnelles des EPT doivent quant à elle être généralisées à l'ensemble du nouveau périmètre. Les transferts de compétences facultatives des EPT sont issus de l'analyse de leurs délibérations.

À la suite de la mise en œuvre de la réforme, les nouvelles intercommunalités ont le choix d'exercer les compétences optionnelles précédemment transférées aux EPCI préexistants pour leur territoire ou de les renvoyer aux communes. Il apparaît que l'environnement et l'action sociale sont les champs les plus investis pour les compétences optionnelles et facultatives. Dans les graphiques suivants, le nombre total de compétences transférées en 2019 souvent inférieur à celui constaté en 2017 est le plus souvent lié à la fusion de deux EPCI en 2018 (Pays de Coulommiers et Pays Fertois).

Les compétences optionnelles des EPCI dans l'unité urbaine de Paris (hors EPT)

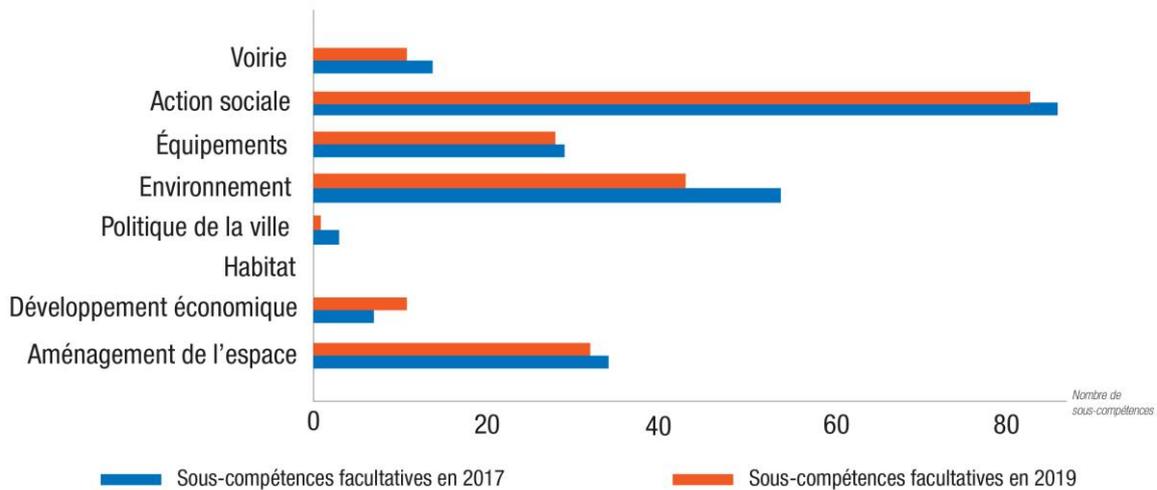


Source : Observatoire de l'intercommunalité, IAU ÎdF

© IAU ÎdF 2019 IAU

Parmi les compétences optionnelles, c'est l'environnement qui est majoritairement transféré. L'action sociale est la compétence la plus transférée parmi les facultatives. Bien que le développement économique et l'aménagement de l'espace soient des compétences obligatoires pour l'ensemble des EPCI, l'aménagement de l'espace peut être transféré en tant que compétence facultative, notamment pour les liaisons douces.

Les compétences facultatives des EPCI dans l'unité urbaine de Paris (hors EPT)

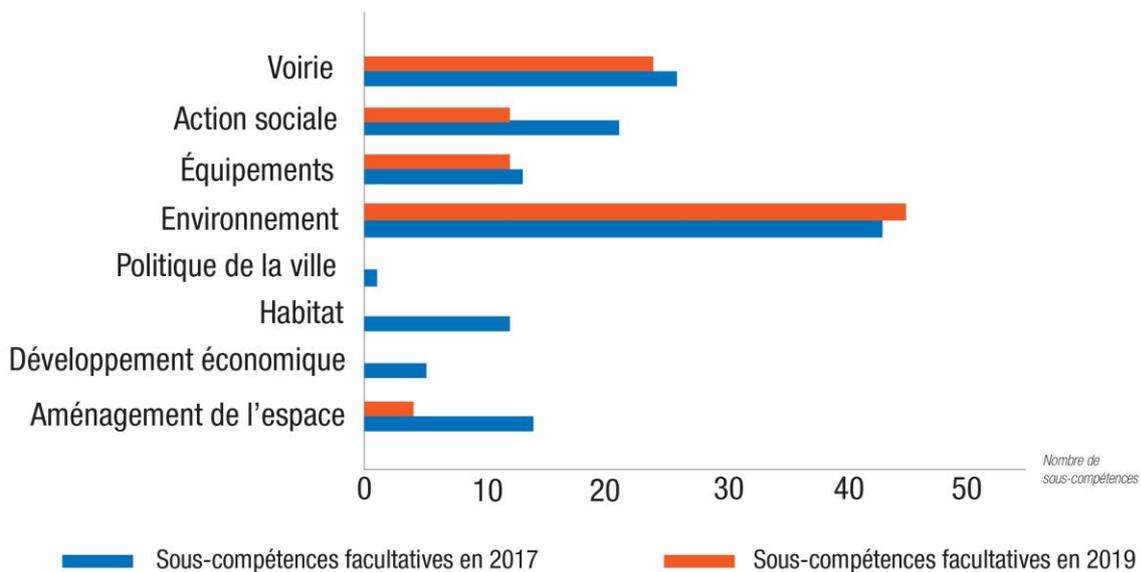


Source : Observatoire de l'intercommunalité, IAU ÎdF

© IAU ÎdF 2019 IAU

Entre 2017 et 2019 les compétences des EPT ont évolué, avec le partage de certaines compétences avec la MGP depuis le 1^{er} janvier 2018 (aménagement, développement économique, habitat et politique de la ville), ce qui explique la quasi-disparition de ces champs d'intervention parmi les transferts de compétences facultatives. Par ailleurs, dans les EPT, les compétences des ex-EPCI ont été, par défaut, re-transférées aux communes en 2019.

Les compétences facultatives des EPT



Source : Observatoire de l'intercommunalité, IAU ÎdF

© IAU ÎdF 2019 IAU

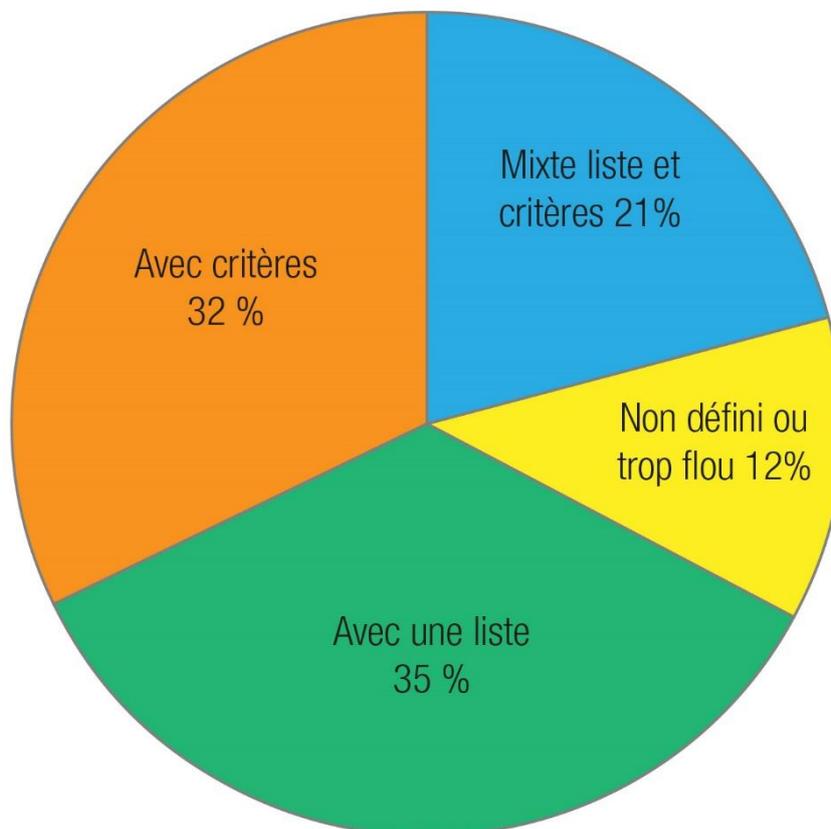
Les prises de compétences des intercommunalités peuvent être suivies via l'application Cartoviz *Les compétences des intercommunalités* sur le site internet de l'Institut Paris Region.

L'intérêt territorial défini moins précisément que l'intérêt communautaire

Les résistances aux transferts des compétences ou au contraire la volonté politique de les institutionnaliser se traduisent par des définitions plus ou moins précises des intérêts communautaires. La méthode de définition d'un intérêt communautaire est en effet peu encadrée juridiquement. Rien ne dit comment définir un intérêt qu'il soit métropolitain, territorial ou communautaire. Pour autant il sert à définir la ligne de partage entre les actions des intercommunalités et des communes qui les composent. On peut toutefois remarquer que certains sont définis par des critères quantitatifs, par exemple la taille de la ZAE ou le public accueillis pour un équipement donné. D'autres correspondent à une liste précise des équipements ou des zones d'aménagement. Enfin certains recourent aux deux possibilités.

La définition par critère traduit une intégration intercommunale plus forte, l'intérêt communautaire se définissant de manière systématique. A l'inverse, la définition par liste montre une intégration intercommunale moins forte.

Forme de la définition de l'intérêt communautaire dans 8 EPCI de l'agglomération parisienne



Source : délibération des EPCI, janvier 2019

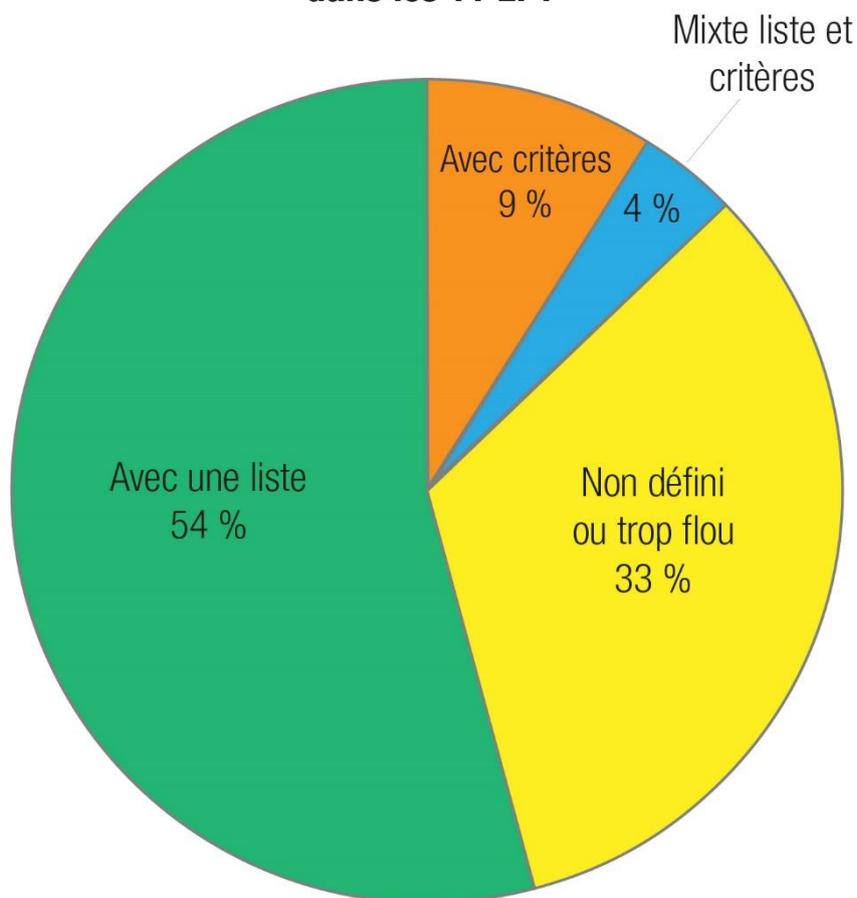
© IAU idF 2019 IAU

L'analyse de la définition des intérêts communautaires porte sur 8 EPCI de l'agglomération parisienne : Cœur d'Essonne Agglomération, Communauté Paris-Saclay, Grand Paris Seine & Oise, Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, Marne et Gondoire, Plaine Vallée, Roissy Pays de France et Val d'Europe Agglomération.

Sur les 8 EPCI étudiés, dont 7 communautés d'agglomération (CA) et une communauté urbaine (CU), seuls 12 % des intérêts communautaires obligatoires ne sont pas définis. Tous les intérêts communautaires ont été définis pour les équipements culturels et sportifs et pour les opérations d'aménagement, notamment les zones d'aménagement concerté (ZAC). Les équipements sportifs et culturels sont quant à eux définis en très grande majorité par des listes.

Au sein des EPT, les formes de définition de l'intérêt territorial diffèrent car leurs compétences ne sont pas les mêmes que celles des autres EPCI. Le recours à des listes est ainsi largement plus répandu que dans les autres EPCI. Les intérêts sont néanmoins plus qu'ailleurs soit flous, soit non définis. L'incertitude institutionnelle au sein de la MGP a pu contribuer à ce manque de précision.

Forme de la définition de l'intérêt territorial dans les 11 EPT



Source : délibération des EPT janvier 2019

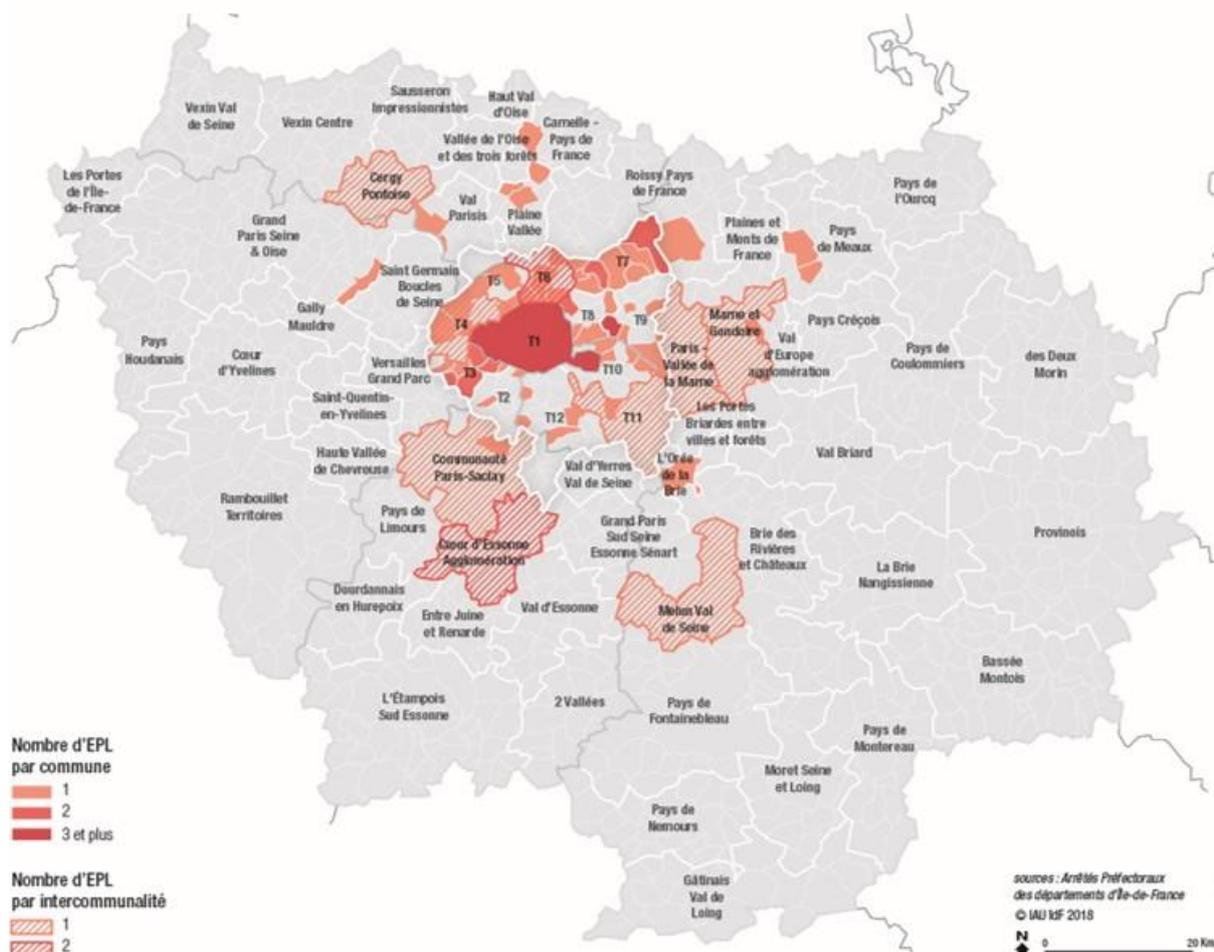
© IAU idF 2019 IAU

Les communes, les départements et les opérateurs de l'État résistent à l'« intercommunalisation » de l'aménagement

Bien que l'exercice de la compétence aménagement soit obligatoire pour tous les EPCI, le transfert des outils d'aménagement, notamment les entreprises publiques locales, n'a pas épousé le cadre défini dans la loi.

En petite couronne, les opérateurs communaux restent ainsi majoritaires, tandis que l'intégration intercommunale plus poussée favorise l'émergence d'opérateurs intercommunaux plus structurés en grande couronne.

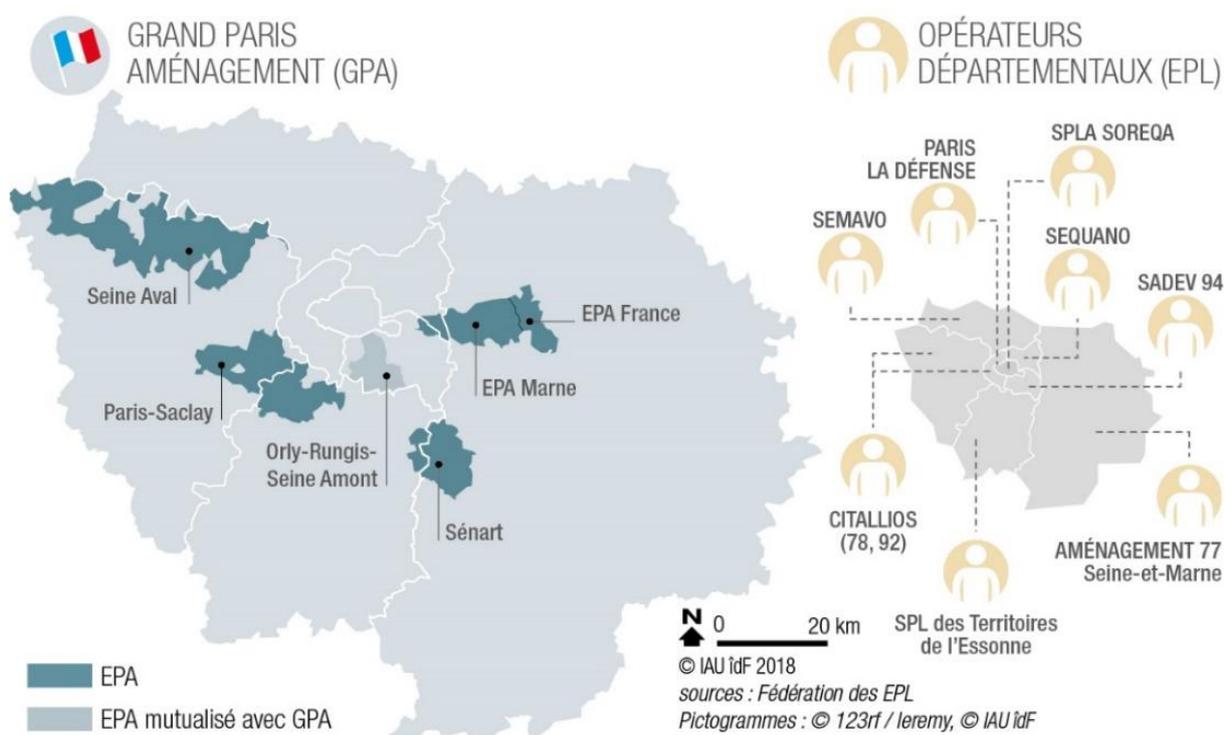
LES OPÉRATEURS D'AMÉNAGEMENT EN ÎLE-DE-FRANCE



L'État et les départements restent des acteurs majeurs de l'aménagement en Île-de-France

L'État affirme à nouveau son rôle d'aménageur à travers des outils opérationnels spécifiques : Grand Paris Aménagement (GPA), Société du Grand Paris (SGP), opérations et contrats d'intérêt nationaux (OIN et CIN).

Les départements, qui ne sont a priori plus compétents dans ce domaine, résistent à travers leurs EPL préexistants. La création de Citallios dans le cadre du rapprochement entre les Hauts-de-Seine et les Yvelines, l'illustre. Dans les zones périurbaines et rurales où l'ingénierie communale et intercommunale ne sont pas assez développées, les sociétés d'économie mixte (SEM) préexistantes continuent de jouer un rôle central dans l'aménagement du territoire. Ces acteurs déjà en place sont en effet dotés d'une ingénierie structurée et expérimentée, ainsi que de moyens financiers conséquents, à même d'accompagner la transformation de ces territoires.

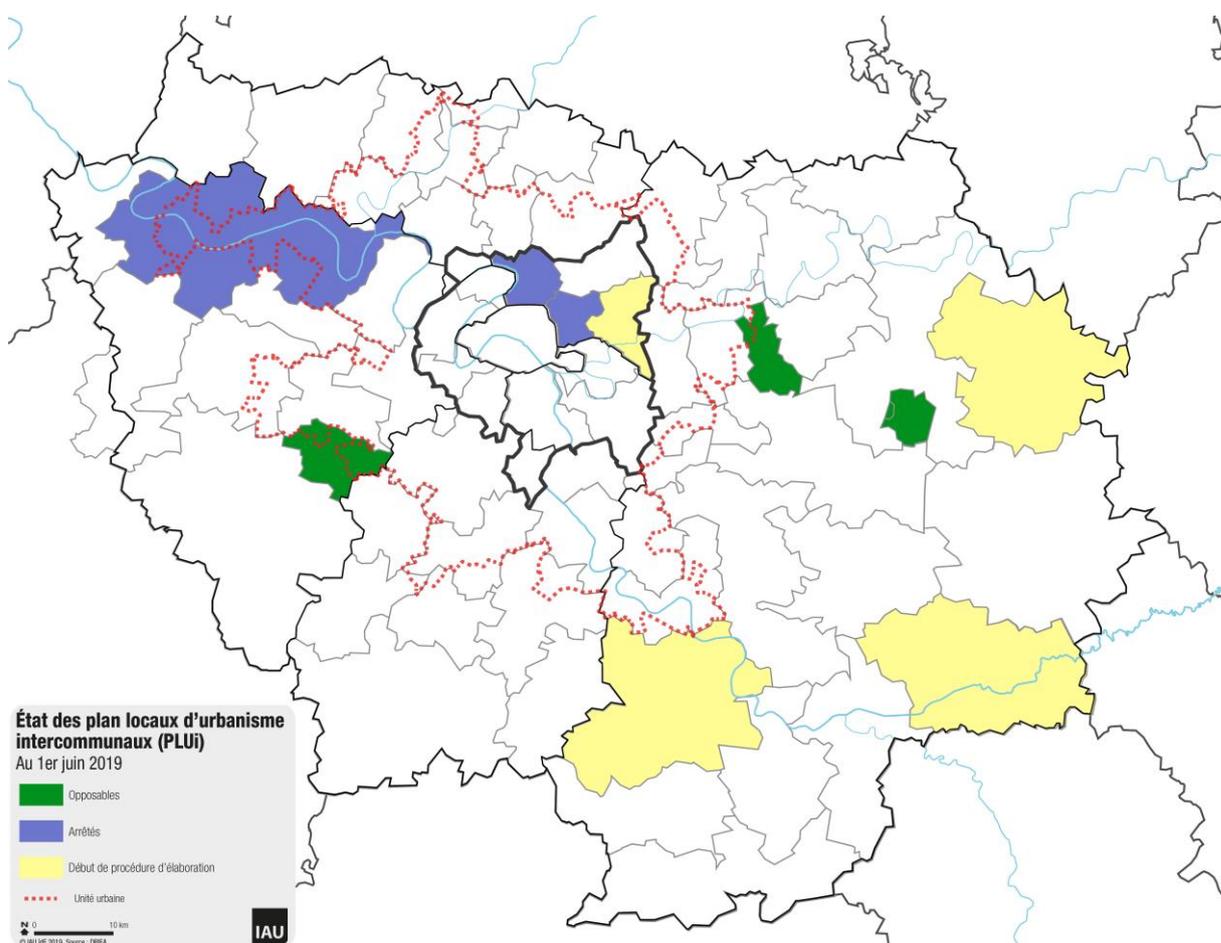


Peu de PLUI engagés

En 2014, la loi ALUR prévoit le transfert de la maîtrise d'ouvrage des PLU aux EPCI à l'horizon 2017. Néanmoins, en Île-de-France, peu de PLUI sont engagés cinq ans plus tard. De nombreuses communes ont adopté leurs PLU peu avant le transfert automatique de la compétence, afin de repousser celui-ci à la future révision des PLU. Par ailleurs, 25 % des communes regroupant 20 % de la population d'un EPCI (dans les CC et CA) peuvent s'opposer au transfert des PLU à l'échelle intercommunale. En parallèle, la Métropole du Grand Paris élabore actuellement son Schéma de cohérence territoriale (SCoT).

En Île-de-France, au 1^{er} juin 2019 :

- 3 PLUI sont opposables : Syndicat intercommunal de Beauce - Mauperthuis - Saints (CA Coulommiers Pays de Brie), Val d'Europe Agglomération, Saint-Quentin-en-Yvelines (*partiellement suspendu par le tribunal administratif*).
- 3 PLUI sont arrêtés : Grand Paris Seine et Oise (CU), Plaine Commune et Est Ensemble (EPT)
- 4 PLUI sont en début de procédure d'élaboration : Bassée-Montois (CC), Deux Morins (CC), Grand Paris Grand Est (EPT), Pays de Fontainebleau (CA).



Bilan financier de la mise en œuvre de la réforme territoriale

L'un des principaux objectifs des lois MAPTAM et NOTRe est de renforcer l'échelon intercommunal, tout particulièrement dans l'agglomération de Paris où 44 communes isolées subsistaient en 2015, contribuant à faire de ce territoire une exception institutionnelle à l'échelle de la France. Afin d'évaluer la mise en œuvre de la réforme territoriale, une analyse de l'évolution des finances locales au cours de cette période transitoire est indispensable. Elle doit notamment permettre de déterminer si les moyens financiers des EPCI, en particulier ceux alloués par l'État aux institutions nouvellement créées ou restructurées, sont en conformité avec les objectifs affichés de la réforme, c'est-à-dire le renforcement de l'intercommunalité.

En quantifiant l'évolution des ressources allouées par l'État, la part des recettes fiscales transférées par les communes aux EPCI et les dépenses respectives des communes et de leurs EPCI, il est possible de mettre en lumière l'évolution de la capacité à faire des communes et EPCI et donc le poids et la légitimité politiques des uns et des autres.

Dans le même temps, les finances des départements franciliens doivent également être analysées, car elles pourront montrer la capacité de résilience d'un échelon auquel non seulement les réformes territoriales successives n'ont cessé de retirer des compétences, jusqu'à sa clause de compétence générale en 2015, mais qui a également vu son panier de ressources fiscales être réduit, tandis que les dépenses sociales qui lui ont été imposées connaissaient une forte croissance. Enfin, la situation financière de la Région Île-de-France et de la Ville de Paris, de même que celle de la Métropole du Grand Paris, spécifique à bien des égards, doivent faire l'objet d'analyses distinctes.

En parallèle de la démarche initiée par le Forum métropolitain du Grand Paris, la Métropole du Grand Paris a souhaité initier un audit du système financier mis en œuvre par la loi NOTRe afin d'identifier les interdépendances financières entre les acteurs du bloc communal : métropole, EPT, communes.

Ce travail partagé et suivi par un Comité de pilotage composé à parité de représentants de communes, EPT et MGP s'articule en deux temps :

- Analyser de façon rétrospective le schéma financier métropolitain en identifiant l'impact consolidé sur les finances du bloc communal (commune/EPT/MGP) de la création de la MGP vis à vis d'autres évolutions nationales (impact de la baisse des dotations notamment)
- Anticiper l'évolution financière des structures budgétaires de la MGP et des EPT selon différents scénarios de prospective

Ce travail permettra de dresser un bilan partagé des quatre dernières années et de préparer les évolutions à défendre lors des prochaines échéances parlementaires.

Méthodologie et limites

Cette analyse financière repose sur l'évolution de l'intégration fiscale des EPCI (coefficient d'intégration fiscale CIF), des dépenses des communes et des EPCI (investissement et dépenses de personnel), ainsi que de l'endettement et de la péréquation horizontale (FSRIF et FPIC notamment).

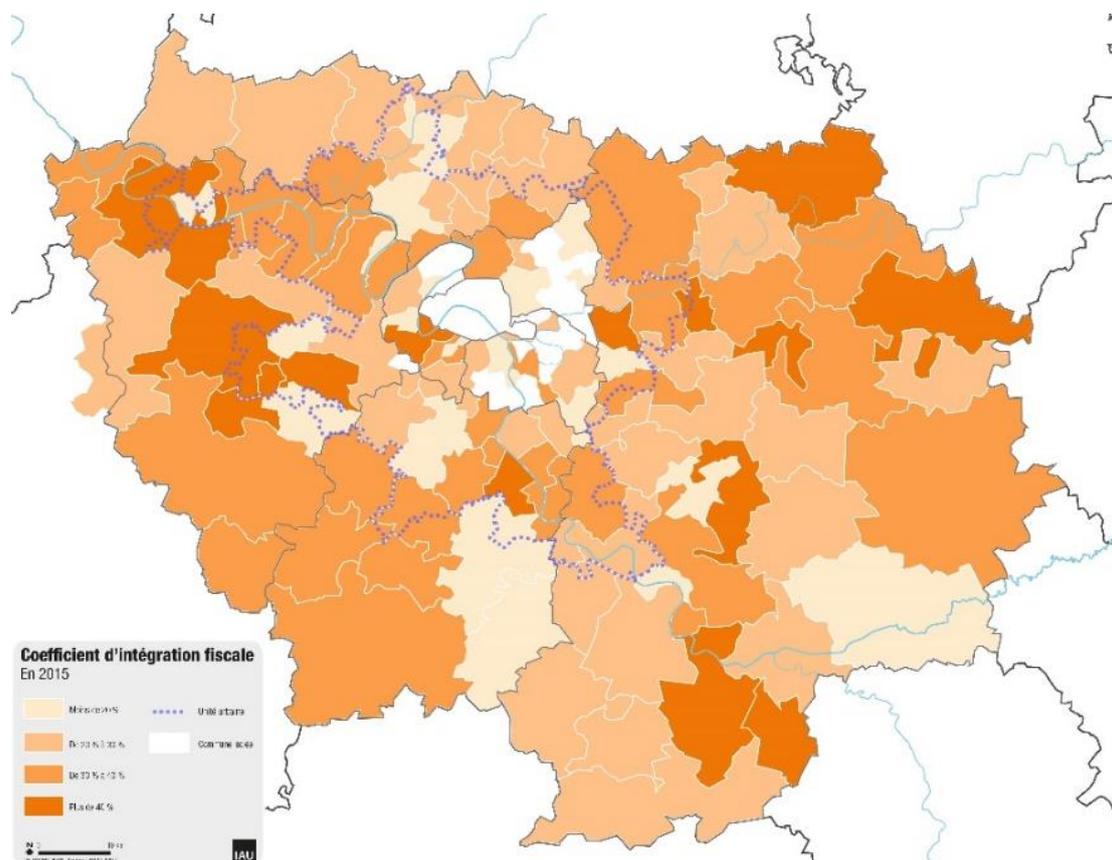
Selon les données disponibles, la période étudiée s'étend de 2014 à 2019. Les périmètres étudiés sont les communes, leurs EPCI et les départements. La Région Île-de-France, la Métropole du Grand Paris et la Ville de Paris font l'objet d'une analyse distincte. Des moyennes sont présentées à l'échelle de plusieurs périmètres morphologiques et/ou institutionnels : la Métropole du grand Paris, l'unité urbaine, les EPCI de l'agglomération et les territoires périurbains et ruraux. L'unité urbaine de Paris au sens de l'INSEE comprend les 410 communes qui présentent une zone de bâti continu, c'est-à-dire sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions. Les EPCI de l'agglomération regroupent les intercommunalités dont le siège est situé dans le périmètre de l'unité urbaine et celles dont plus de la moitié de la population réside dans des communes situées dans ce même périmètre.

Les données utilisées sont issues de la DGCL (dotations, critères de répartition des dotations, péréquation), de la DGFIP (dépenses) et de l'application développée par l'OFGL (retraitement des balances comptables de la DGFIP pour l'investissement et l'endettement). À l'exception du CIF, les données sont exprimées en euros par habitant, y compris les moyennes. Sont ainsi prises en compte à la fois les évolutions démographiques et les évolutions de périmètres, notamment intercommunaux. Afin d'assurer une continuité dans l'analyse, dans le cas d'une fusion d'EPCI, les dépenses ou dotations des ex-EPCI sont additionnées et ensuite rapportées à la population de l'EPCI nouvellement créé.

Cette analyse financière comporte cependant des limites. La période d'étude est courte (entre 3 et 6 ans) et, surtout, correspond à une situation institutionnelle et financière transitoire. Les conclusions qui pourront en être tirées devront en tenir compte.

Une intégration intercommunale renforcée en grande couronne

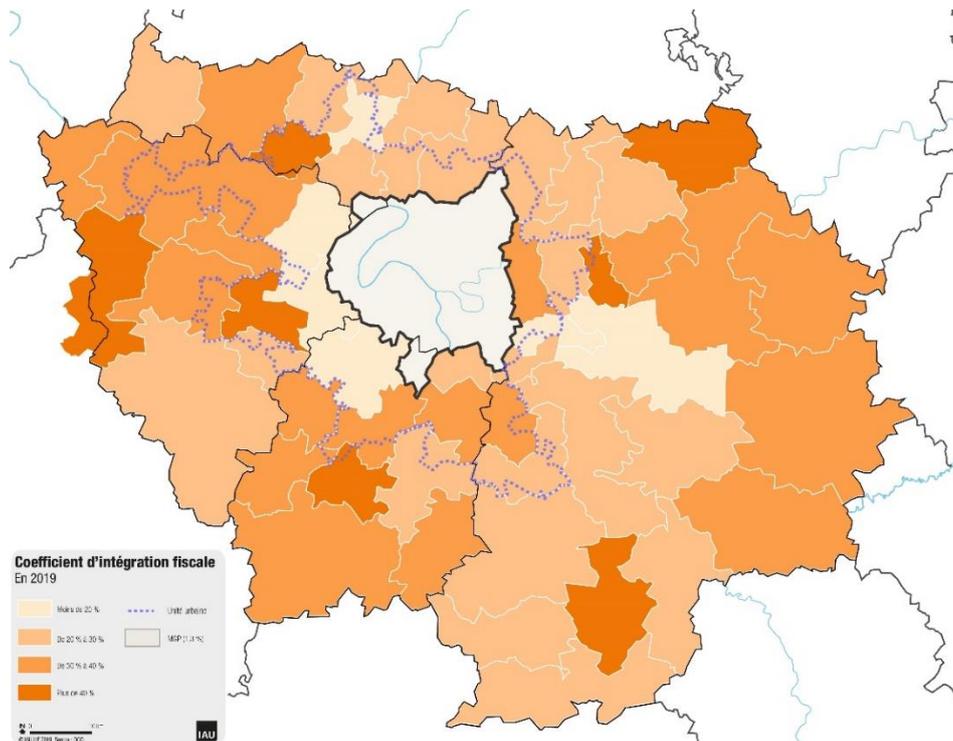
Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de compléter l'analyse de l'effectivité du transfert des compétences communales vers les EPCI. Il mesure le niveau d'intégration des EPCI en rapportant la fiscalité perçue par l'EPCI à la fiscalité perçue par le bloc communal dans son ensemble, les dépenses de transfert étant soustraites de la fiscalité de l'EPCI dans ce calcul. Ainsi, il permet d'évaluer l'ampleur des transferts financiers des communes vers leur EPCI, transferts nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Par extension, plus un CIF est élevé, plus un EPCI est intégré et exerce effectivement les compétences transférées par ses communes membres.



	CIF moyen
dans la MGP	23,2 %
Unité urbaine	27,1 %
Unité urbaine hors MGP	28,9 %
Périurbain et rural	28,7%

Coefficient d'intégration fiscale moyen en 2015. Source : DGCL

En 2015, l'Île-de-France compte 44 communes isolées, qui regroupent 3 franciliens sur 10, presque toutes situées dans le périmètre de ce qui allait devenir la Métropole du Grand Paris. En dehors de celles-ci, l'intégration intercommunale est très hétérogène. Les EPCI les plus intégrés sont en majorité situés dans des territoires ruraux, notamment en raison de l'ancienneté de leur structuration. Dans le cœur urbain de l'agglomération, sans tenir compte des communes isolées, l'intégration intercommunale est en moyenne moins élevée qu'ailleurs, sans que les écarts soient très importants.



	CIF moyen
MGP (hors EPT)	1,3 %
Agglomération	26,6 %
Agglomération hors MGP	27,9 %
Périurbain et rural	31,3 %

Coefficient d'intégration fiscale moyen en 2019. Source : DGCL

En 2019, la situation a profondément évolué. La Métropole du Grand Paris, EPCI à statut particulier redistribue près de 99 % de ses ressources à ses communes membres et aux EPT. Elle demeure un EPCI en construction, bien que ses ressources soient en hausse en 2019, notamment grâce à la croissance de la CVAE. Les EPT ne percevant pour toute fiscalité directe que la CFE (jusqu'en 2020), il n'est pas possible de calculer leur CIF. Le CIF de la MGP (1,3 %) ne correspond donc pas à l'intégralité de l'action intercommunale et des transferts de compétences à l'échelle de ses 131 communes et des 11 EPT.

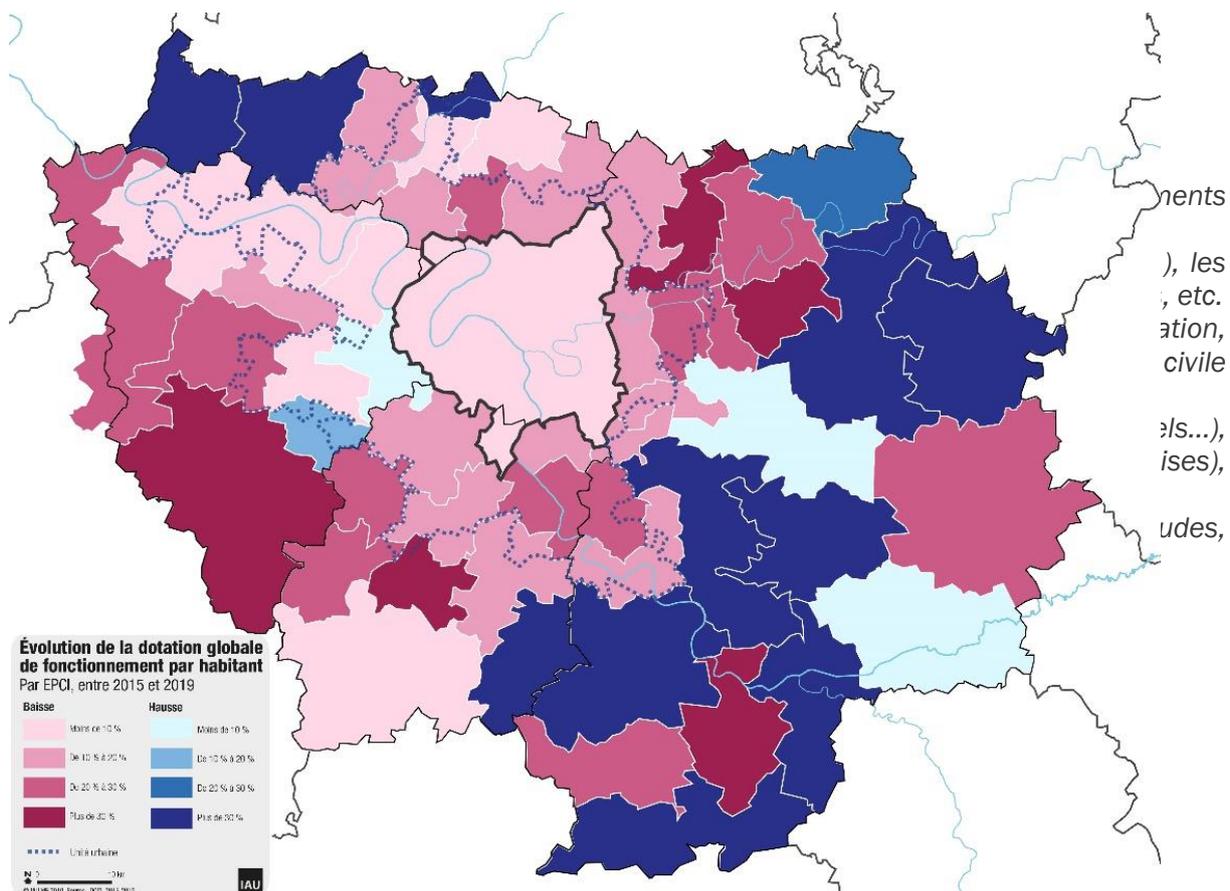
Dans le reste de l'agglomération, l'intégration fiscale moyenne a légèrement reculé. Des intercommunalités sont particulièrement « en retard » (Versailles Grand Parc, Saint-Germain Boucles de Seine, Paris-Saclay), malgré des ressources fiscales potentielles élevées. Les seuls EPCI très intégrés au sein du périmètre du SRCI (peu ou prou l'unité urbaine) correspondent aux villes nouvelles, les plus anciennes structures intercommunales en Île-de-France. Le SRCI a donc pour l'instant eu tendance à ralentir l'intégration intercommunale dans l'agglomération, y compris en dehors de la MGP.

Les SDCI ont en revanche renforcé l'intégration intercommunale en grande couronne. Dans les territoires périurbains et ruraux, le CIF moyen augmente ainsi de 2,6 points entre 2015 et 2019.

En 2019, une nouvelle dynamique est cependant constatée. Le CIF des EPCI de l'agglomération augmente légèrement par rapport à 2018, tandis que celui des EPCI périurbains et ruraux diminue dans les mêmes proportions. Ce début d'inflexion pourrait augurer l'amorce d'une lente convergence.

Des baisses de la DGF des EPCI, contradictoires avec l'objectif de renforcement de l'intercommunalité

La dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'ensemble des collectivités et EPCI français s'élève à 26,9 Md€ en 2019. À la suite des décisions successives de gel, puis de baisses répétées, elle est inférieure de 9,7 Md€ au niveau constaté en 2015 et même de 11,2 Md€ par rapport à 2014 (hors transformation de la DGF des régions en une part de TVA depuis 2018). Cette forte baisse ne s'est pas répartie de façon homogène entre tous les niveaux de collectivités. Les communes, en particulier les plus aisées, ont vu leur DGF baisser très fortement, tandis que la DGF des EPCI baissait moins, dans un contexte où l'État souhaitait continuer à soutenir le développement des intercommunalités.



*Note de lecture : la réforme de la dotation d'intercommunalité en 2019 et les fusions au cours des années précédentes ont pu jouer sur les niveaux de DGF par habitant des différents EPCI. Des enseignements doivent être tirés en priorité des chiffres moyens présentés ci-dessous.

	DGF 15-19
MGP (ex-EPCI)	-7,1 %
Agglomération	-2,8 %
Agglomération hors MGP	-12,8 %
Périurbain et rural	-3,3 %

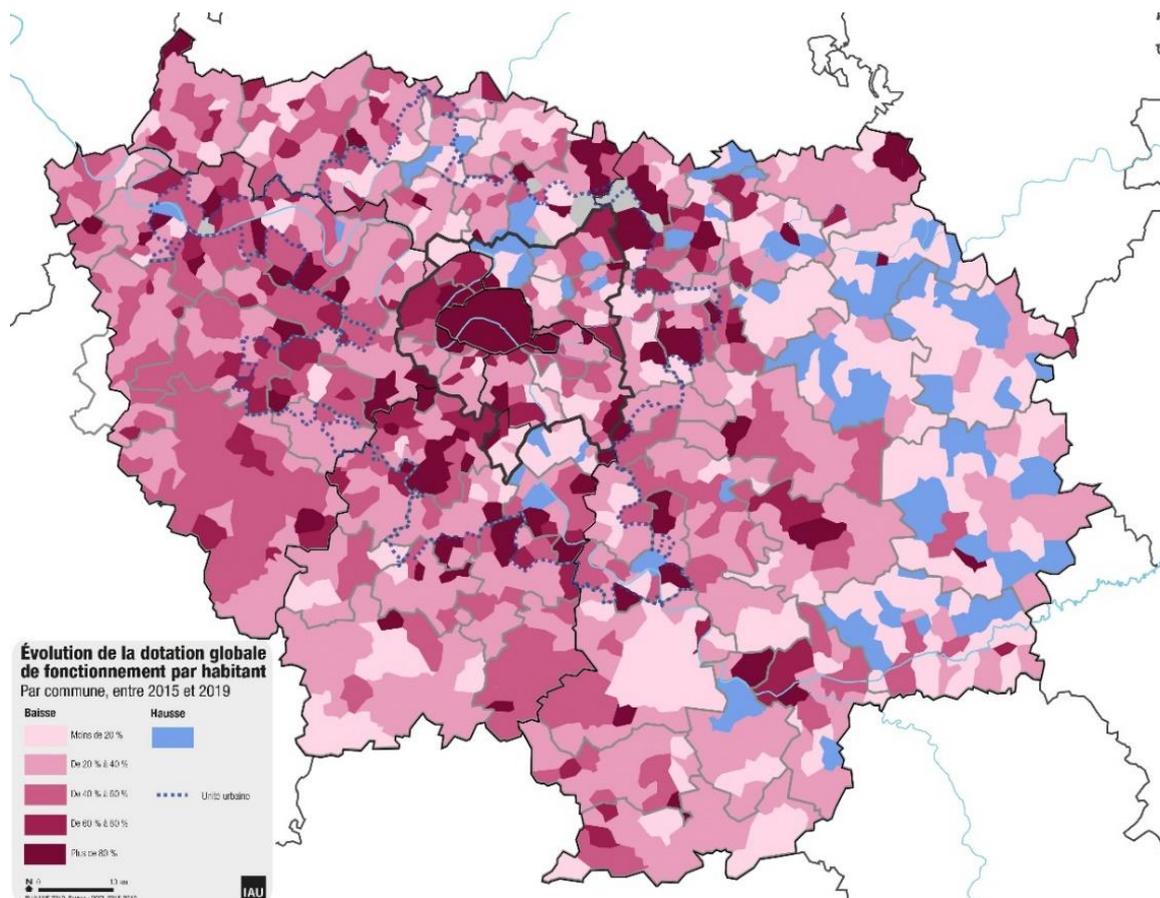
Évolution du montant moyen de dotation globale de fonctionnement des EPCI par habitant entre 2015 et 2019. Source : DGCL

À l'échelle de la France, la DGF des EPCI s'élève à 6,5 M€ en 2019. Elle est restée stable entre 2015 et 2019. En Île-de-France, elle a augmenté de 633 M€ au cours de la même période, soit une hausse de 57 %. Cette hausse correspond au passage de nombreuses communes isolées en intercommunalité. Ces communes isolées regroupaient 3 franciliens sur 10 en 2015. Lorsque l'on rapporte le montant de DGF des EPCI au nombre d'habitant, il apparaît que le montant moyen est resté stable à l'échelle de l'Île-de-France (140 €/hab) entre 2015 et 2019.

Néanmoins, cette stabilité est en trompe-l'œil. Elle n'est due qu'à un effet de dilution causé par l'entrée en intercommunalité de nombreux habitants dans le périmètre de l'actuelle MGP, territoire qui bénéficie en raison de ses caractéristiques socio-économiques d'une DGF plus élevée que dans le reste de l'Île-de-France. Cet ajout contribue à compenser les baisses de DGF par habitant constatées partout en Île-de-France et à aboutir à une moyenne francilienne stable. En dehors de ce phénomène spécifique lié à la création de la MGP et des EPT, il apparaît que la DGF des EPCI par habitant a plus baissé dans les territoires urbains (-12,8 % dans l'agglomération hors MGP) que dans les intercommunalités périurbaines et rurales (3,3 %).

Cette baisse moyenne dans les EPCI franciliens apparaît contradictoire avec les objectifs des réformes territoriales, notamment le renforcement de l'intercommunalité, en particulier dans le cœur de l'agglomération. Par ailleurs, le soutien financier de l'État à la montée en puissance de la MGP doit être relativisé. Bien qu'elle corresponde en partie à ses compétences moins nombreuses, la dotation d'intercommunalité perçue par la MGP s'élève à 18,8€/hab en 2019 (dont elle ne conserve que 11,5 €/hab après reversement aux EPT), contre une moyenne de 27,4 €/hab dans les autres métropoles. Néanmoins, le principe de neutralité financière, qui contraint la MGP à assumer l'essentiel des baisses de dotations depuis sa création, a contribué à sanctuariser les montants des dotations des ex-EPCI reversés aux EPT.

La forte baisse de la DGF des communes a plus touché le cœur de l'agglomération



Ce sont les communes qui ont le plus subi la baisse des dotations. En Île-de-France, la DGF des communes a diminué en moyenne de 53 % entre 2015 et 2019. Elle s'établit désormais à 1,65 Md€, soit une moyenne de 133 €/hab, contre 257 €/hab en 2015. Elle a baissé dans 93 % des communes, à l'exception de quelques communes rurales et urbaines parmi les plus en difficulté.

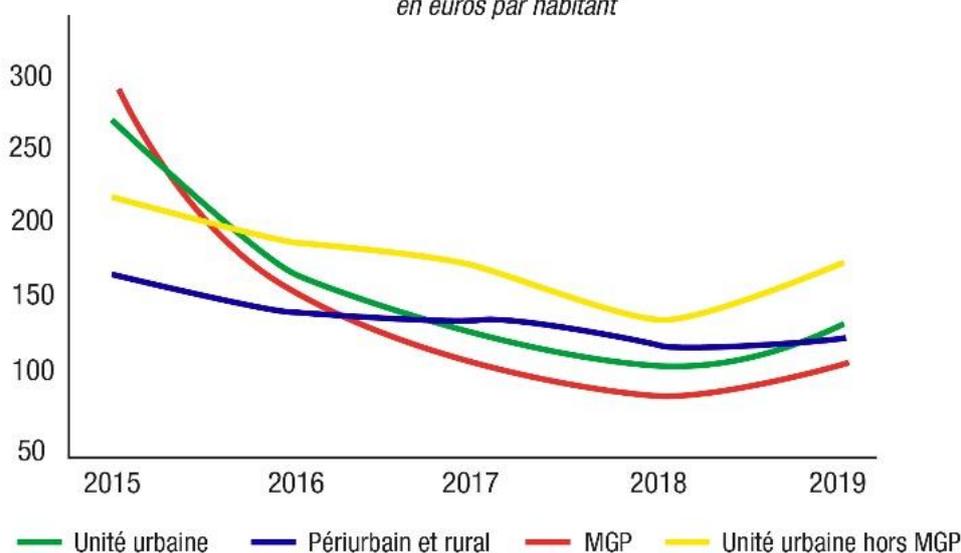
	DGF 15-19
dans la MGP	-61 %
Unité urbaine	-50 %
Unité urbaine hors MGP	-20,8 %
Périurbain et rural	-25 %

Évolution du montant moyen de dotation globale de fonctionnement des communes par habitant entre 2015 et 2019. Source : DGCL

Les communes aisées ont plus été touchées par la baisse des dotations. La présence de communes aisées et très densément peuplées dans le périmètre de la MGP explique que la baisse moyenne de la DGF y ait été plus prononcée qu'ailleurs.

C'est la forte baisse de la dotation forfaitaire, principale composante de la DGF, qui est la première cause de la plus forte baisse des dotations dans le cœur de l'agglomération. Elle a été en partie compensée par la hausse des dotations de péréquation, notamment la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). C'est d'abord la hausse de cette péréquation verticale qui permet aux communes périurbaines et rurales, ainsi qu'aux communes qui comptent de nombreux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), de moins subir les baisses de dotations que les communes aisées. Les dotations de péréquation représentent désormais 40 % de la DGF perçue par l'ensemble des communes franciliennes.

Dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes franciliennes
en euros par habitant



Source : DGCL

© IAU Île-de-France 2019 IAU

La hausse de la DSU en 2019, dont le montant global augmente de 5 % en Île-de-France (575 M€), permet aux communes urbaines d'atténuer la baisse de leur dotation forfaitaire moyenne depuis 2015.

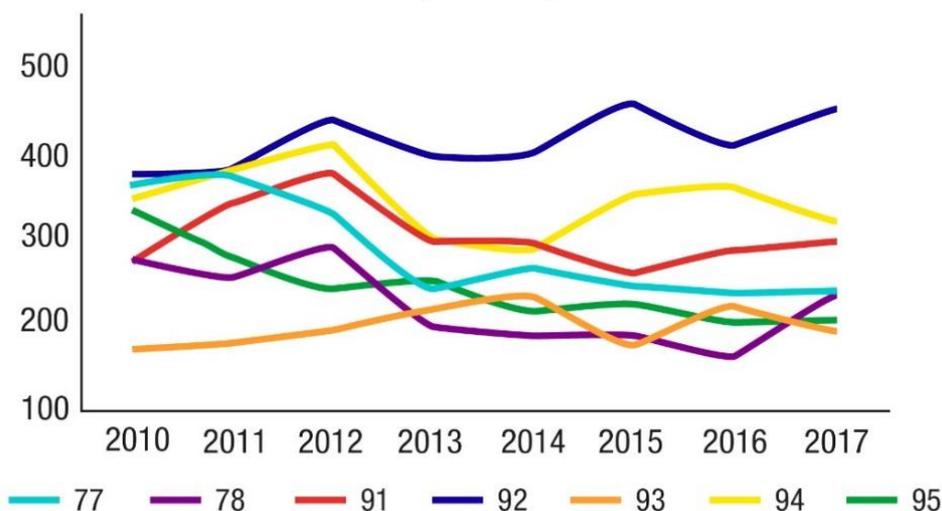
Baisses des dotations : des répercussions variables pour les autres collectivités

Le remplacement en 2018 de la DGF de la Région Île-de-France par une part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) la place dans une situation financière plus confortable. 499 M€ issus de la TVA sont attendus en 2019, contre 477 M€ en 2018, soit une augmentation de 4,6 % en lien avec l'affirmation de son rôle de coordination stratégique des compétences des autres collectivités et EPCI. Entre 2015 et 2017, la DGF de la Région Île-de-France avait diminué de 24 %.

Dans le cadre de la réforme annoncée de la fiscalité locale, une part de TVA serait accordée aux EPCI et départements pour compenser la perte de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). L'obtention de cet impôt est cependant moins à leur avantage, car elle compense la disparition de ressources financières dynamiques. Les EPCI et départements pouvaient en disposer de façon autonome, tandis que la DGF régionale, ressource fortement en baisse dans ses dernières années d'existence, particulièrement en Île-de-France, et sur laquelle les régions ne pouvaient que très indirectement influencer, constituait une ressource financière moins appréciée des exécutifs régionaux.

La DGF de tous les départements franciliens a fortement baissé entre 2015 et 2019. Les plus fortes baisses se trouvent dans les Yvelines (-78 %) et dans les Hauts-de-Seine (-52 %), la plus faible en Seine-Saint-Denis (-17 %). La baisse moyenne pour l'ensemble des départements franciliens a été de 35 %. Dans le même temps, leurs dépenses sociales (RSA, APA) augmentent fortement, surtout les premières années. Cela a contribué à fragiliser leur capacité d'investissement. Il a néanmoins été maintenu à flot par la suite, bien qu'il demeure dans la plupart des cas inférieur aux niveaux observés en 2010. Si les départements venaient à perdre leur dernier réel pouvoir de taux sur la TFPB dans le cadre de la réforme annoncée de la fiscalité locale, ils disposeraient de moins de flexibilité pour s'adapter aux baisses de dotations. Ils demeurent néanmoins, pour l'instant, des acteurs majeurs et incontournables de l'investissement public en Île-de-France.

Dépenses d'investissement des départements franciliens (hors Paris) entre 2010 et 2017, en euros par habitant



Source : DGFIP

© IAU îdF 2019 IAU

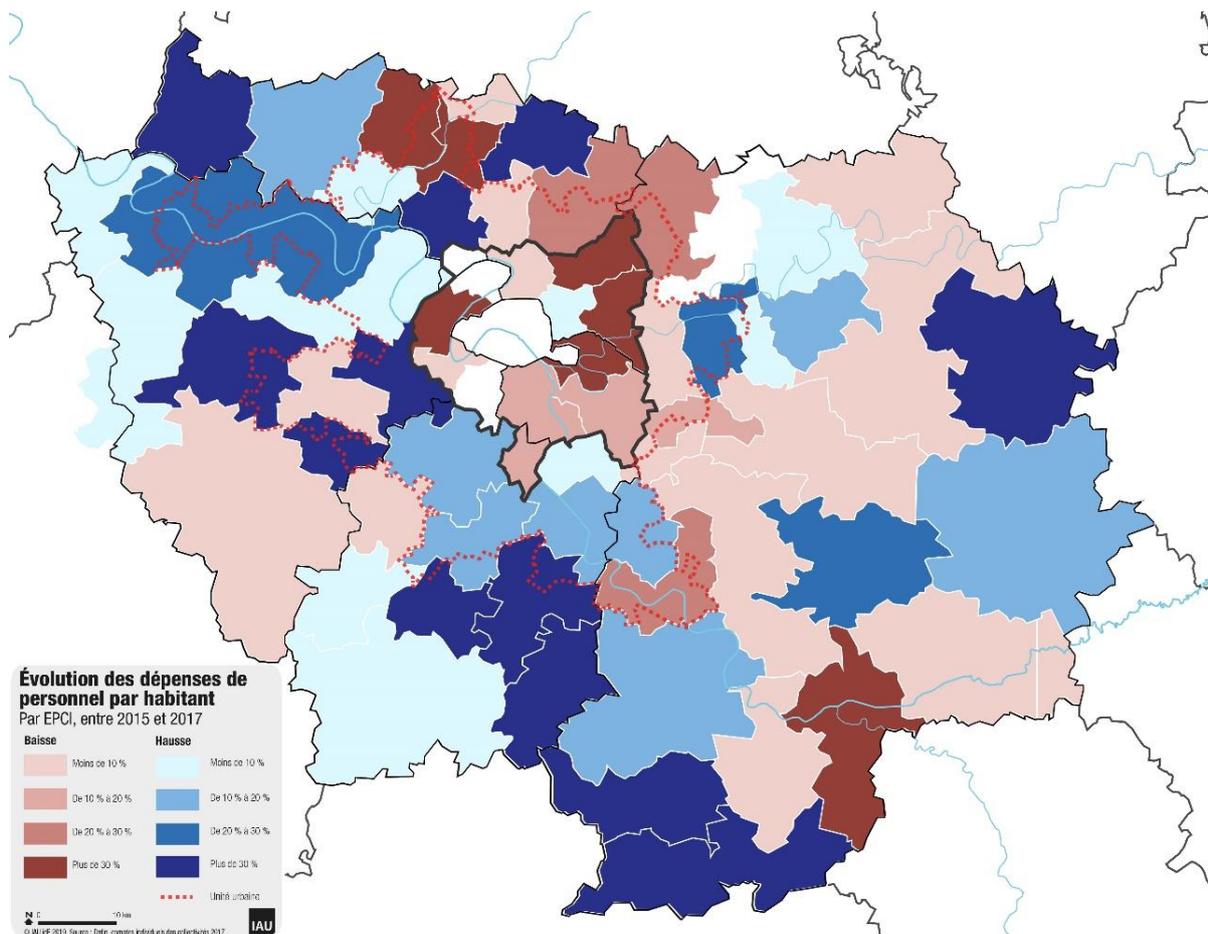
La DGF de la Ville de Paris a très fortement baissé. Elle ne s'élève plus qu'à 33 €/hab en 2019, soit une baisse de plus de 90 % depuis 2015. Pour compenser cette diminution, la hausse de la fiscalité transférée, notamment les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ainsi que le recours à l'endettement ont permis de ne pas augmenter les taux de fiscalité locale.

Les EPT sont marqués par de fortes baisses de dépenses de personnel par rapport à leurs ex-EPCI

L'évolution des dépenses de personnel permet d'estimer la capacité d'une collectivité ou d'un EPCI à assurer des services publics à l'échelle de son territoire. L'analyse comparée des évolutions des dépenses de personnel entre un EPCI et ses communes membres peut également mettre en lumière des transferts de personnel des uns vers les autres.

Les dépenses de personnel ont tendance à augmenter « naturellement » d'année en année, en suivant plus ou moins l'inflation. Une baisse des dépenses de personnel résulte soit d'une politique de rigueur budgétaire, soit de ressources financières insuffisantes.

L'analyse des dépenses des collectivités et EPCI s'appuie sur les comptes individuels des collectivités, publiés par la DGFIP à partir des budgets exécutés. Les évolutions ne prennent pas en compte l'inflation.



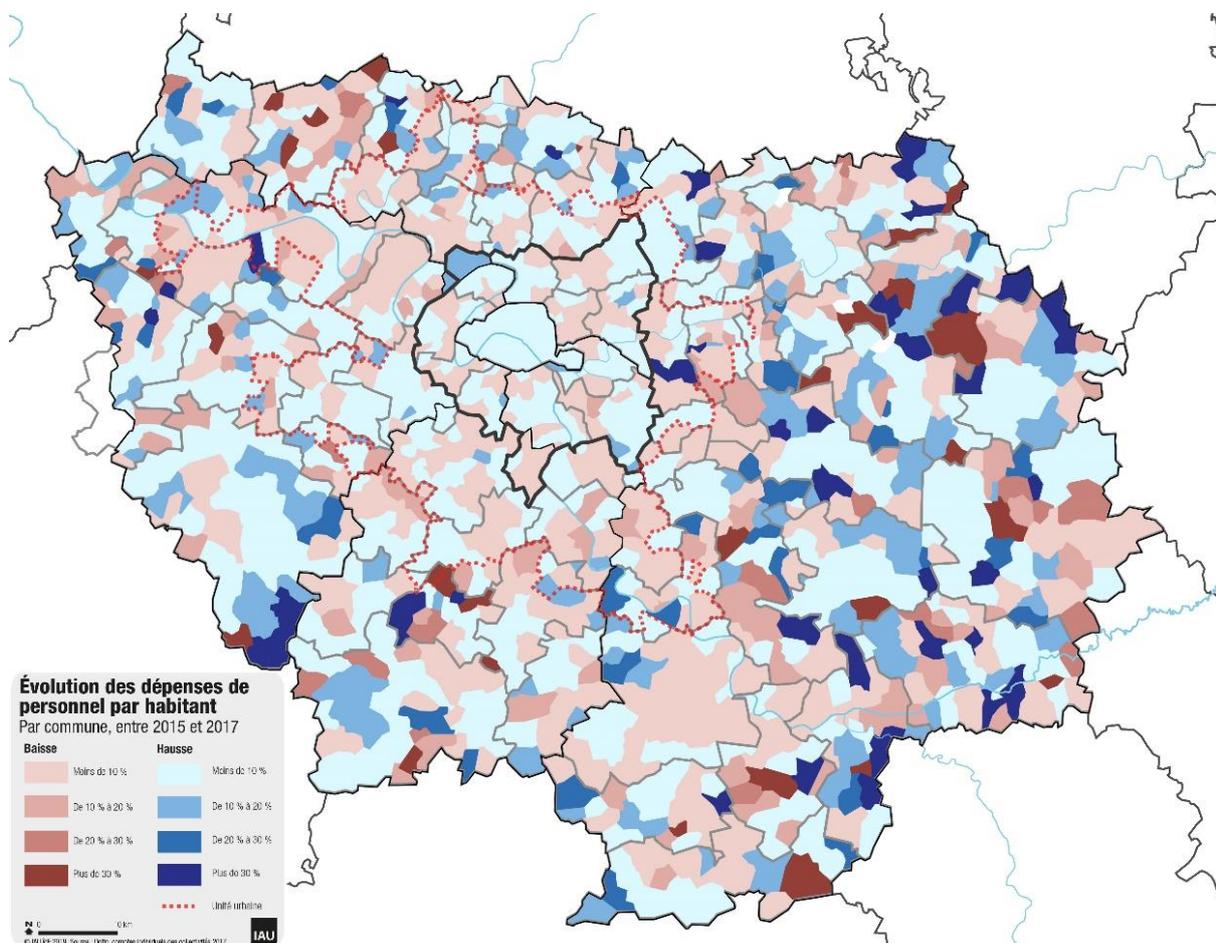
	Dépenses de personnel 15-17
EPT (ex-EPCI)	-33 %
Agglomération	-15 %
Agglomération hors MGP	+0,4 %
Périurbain et rural	+30 %

Évolution des dépenses de personnel moyennes des EPCI par habitant entre 2015 et 2017.
Source : DGFIP

Au sein des intercommunalités, les baisses les plus marquantes sont observées parmi les EPT (par rapport aux ex-EPCI qui les composaient). Elles illustrent leur lente structuration et leur tendance à ne pas encore se saisir pleinement de l'exercice de leurs compétences. On peut déduire de cette évolution qu'une partie des personnels de ces ex-EPCI n'a pas été transférée aux EPT comme on aurait pu s'y attendre, mais a été affectée aux communes. En revanche, pour les 3 EPT préexistants, le statut quo a été préservé. Les communes exercent parfois par convention les compétences que les EPT ne peuvent encore ou ne veulent assumer. Cette situation a notamment pu être observée dans l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre.

Les dépenses de personnel ne sont pas intégrées à l'analyse ci-dessus, mais elles restent négligeables. La masse salariale de la MGP s'élève à 3,9 M€ en 2018, soit moins de 0,6€/hab.

Malgré les baisses de dotations, les dépenses de personnel des communes augmentent, notamment dans la MGP



	Dépenses de personnel 15-17
Dans la MGP	+2,6 %
Unité urbaine	+2,3 %
Unité urbaine hors MGP	-0,2 %
Périurbain et rural	+2,8 %

Évolution des dépenses de personnel moyennes des communes par habitant entre 2015 et 2017.
Source : DGFIP

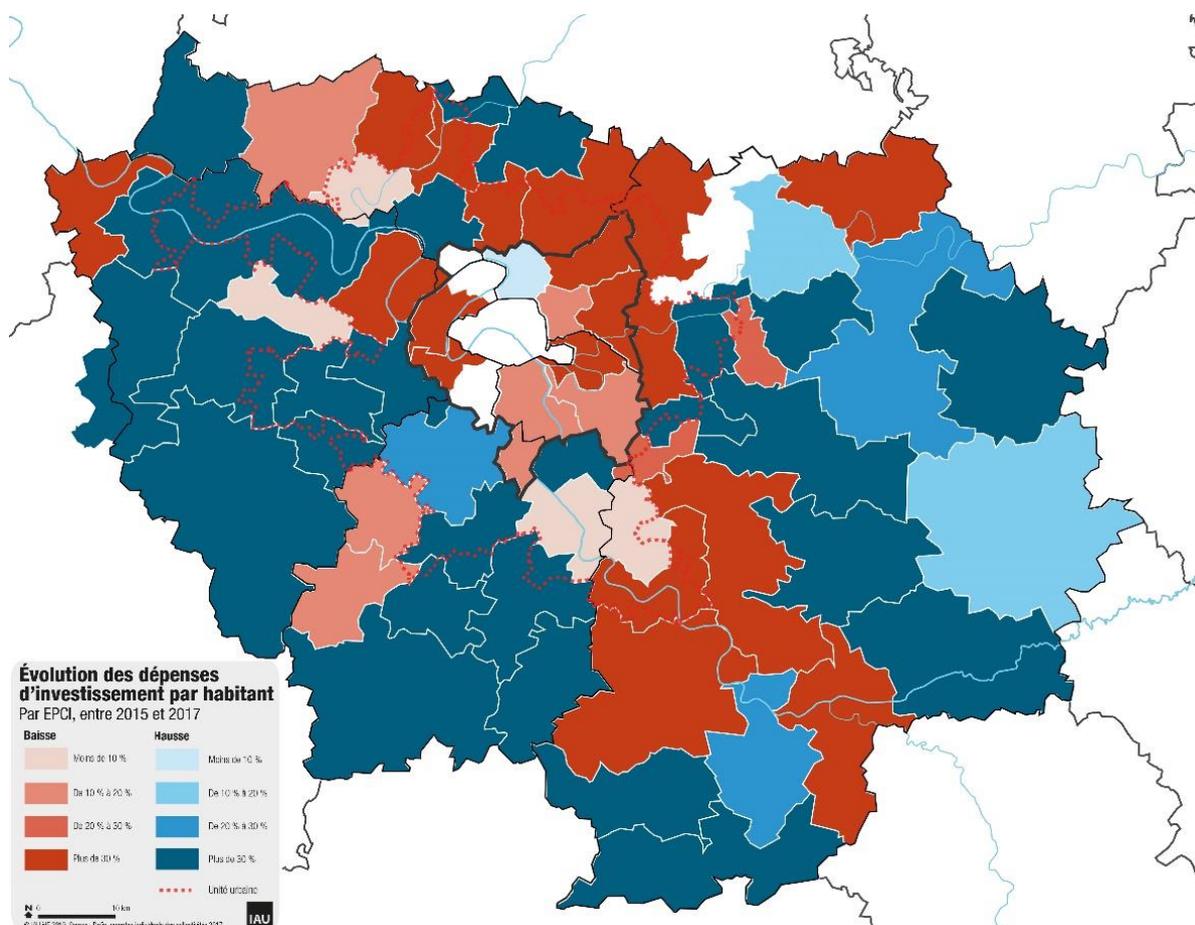
Les dépenses de personnel des communes de la MGP ont plus augmenté que dans le reste de l'unité urbaine, notamment car la création de la MGP et des EPT s'est accompagnée de transferts de compétences et de personnel bien plus limités. Elle a même parfois abouti à des transferts de personnels depuis les EPT (en provenance de leurs ex-EPCI) vers les communes.

Les dépenses de personnel dans les territoires périurbains et ruraux ont augmenté à un rythme proche de celui de l'inflation, notamment grâce aux ressources issues de la dotation de solidarité rurale (DSR), qui sont en hausse régulière, y compris en période de baisse des dotations. Dans la MGP, la hausse de la dotation de solidarité urbaine a sans doute également contribué à atténuer les répercussions des baisses de la DGF sur les dépenses de personnel. Elle a surtout aidé les communes urbaines, malgré la raréfaction des ressources allouées par l'État, à assumer l'exercice des services publics pour lesquels certaines intercommunalités ne sont sans doute pas encore assez outillées. Il arrive que ces dernières ne parviennent pas, en effet, à s'extirper d'un contexte de forte instabilité institutionnelle qui limite parfois leur développement. Elles préfèrent alors ne pas se saisir pleinement des compétences que les communes leur ont légalement transférées.

Un investissement intercommunal majoritairement en diminution au sein de la MGP, en hausse dans les territoires périurbains et ruraux...

Dans la première partie de l'analyse de l'investissement des communes et EPCI, les données présentées prennent en compte le remboursement de la dette. Elles s'appuient sur les comptes individuels des collectivités, publiés par la DGFIP à partir des budgets exécutés. Les chiffres présentés ne doivent pas être sur-interprétés. L'investissement est fortement lié à des éléments exogènes, notamment le cycle électoral et la baisse des dotations.

Après des décennies de sous-investissement, l'Île-de-France connaît une période d'investissements soutenus, notamment dans le domaine des transports et pour accompagner l'effort de construction entrepris depuis la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. À la suite des réformes territoriales, les EPCI participent moins qu'au début de la décennie à cet effort d'investissement, particulièrement parmi les intercommunalités urbaines.



La forte baisse de l'investissement dans une grande majorité d'EPCI urbains montre que l'intercommunalité a été affaiblie dans l'unité urbaine, particulièrement dans son cœur urbain le plus dense. L'investissement des EPT (et de la MGP) diminue ainsi fortement par rapport aux ex-EPCI de son territoire. Cette baisse pourrait néanmoins être provisoire et s'expliquer avant tout par une intégration plus lente.

Les dépenses d'investissement des EPCI et EPT dont les évolutions de périmètre étaient désapprouvées par une majorité d'élus ont tendance à diminuer.

À l'inverse, les moyens d'action des intercommunalités des territoires périurbains et ruraux sont en moyenne largement renforcés. Les intercommunalités périurbaines et rurales voient leur investissement augmenter, notamment en raison de l'ancienneté de la structuration intercommunale sur ces territoires. L'investissement, y compris l'endettement, y est plus élevé car les projets intercommunaux ont souvent été lancés plusieurs années, voire plusieurs décennies auparavant. Par ailleurs, les ressources communales y sont moins élevées, notamment en raison de faibles ressources issues de la fiscalité économique, ce qui renforce la nécessité du recours à l'échelon intercommunal pour porter les investissements nécessaires au développement du territoire.

	Dépenses d'investissement 15-17
EPT (ex-EPCI)	-39 %
Agglomération	-25 %
Agglomération hors MGP	-13 %
Périurbain et rural	+45%

Évolution des dépenses d'investissement moyennes des EPCI par habitant entre 2015 et 2017. Source : DGFIP

La MGP est aujourd'hui une intercommunalité de redistribution, qui reverse 99 % de ses recettes à ses communes et aux EPT. Alors qu'elle doit assumer seule la majeure partie des baisses de dotations depuis sa création et que les ressources issues de la CVAE demeurent imprévisibles, elle éprouve des difficultés à investir. Entre 2016 et 2018, l'investissement annuel de la MGP s'élève en moyenne à 9 €/hab, un montant très largement inférieur au montant moyen de l'investissement des EPCI dans le reste de l'Île-de-France (224 €/hab). De plus, bien qu'elle prévoie désormais de souscrire un emprunt pour financer les actions liées à la seule compétence GEMAPI, la MGP écarte pour le moment le recours à l'emprunt dans le cadre de ses autres compétences, ce qui limite sa capacité d'investissement.

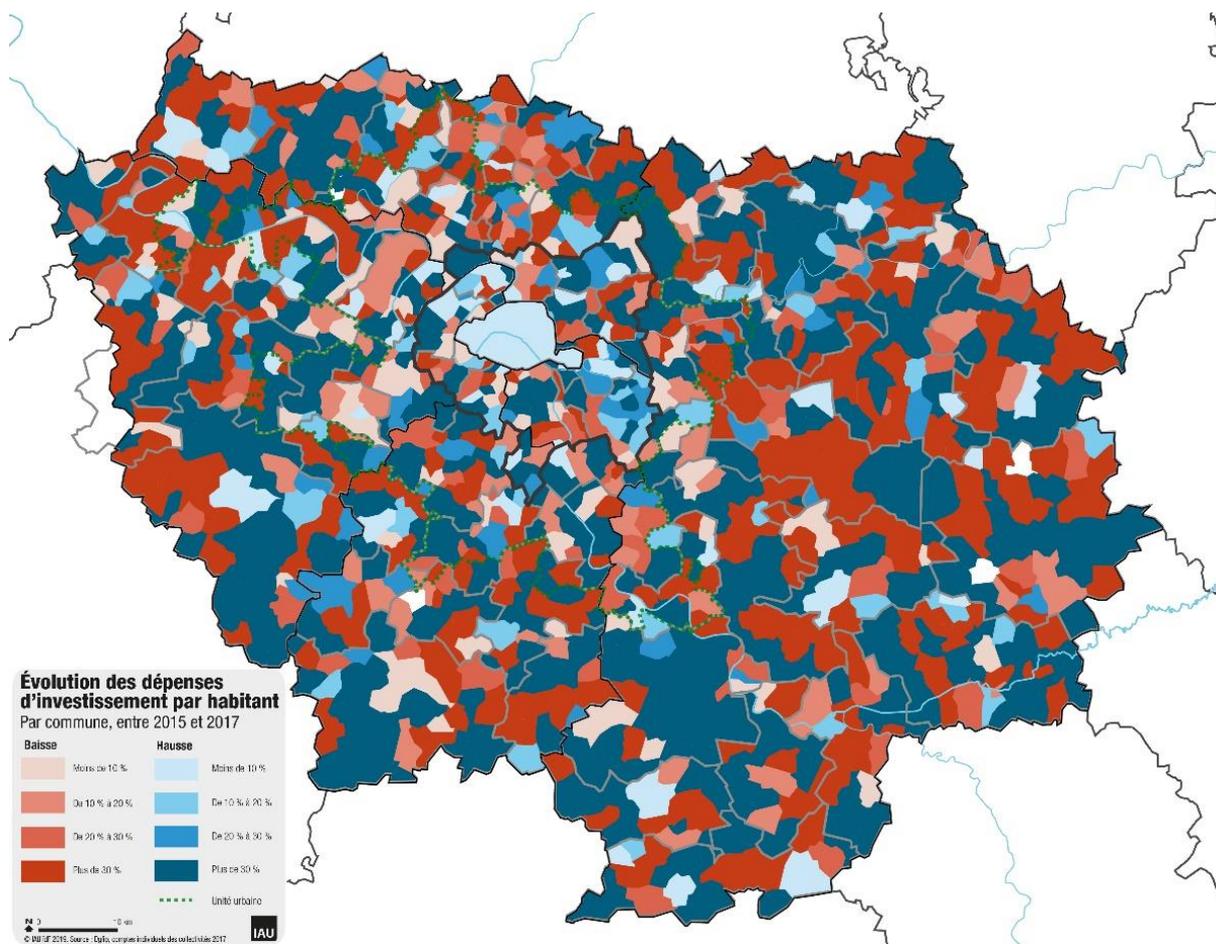
Entre 2016 et fin 2018, la MGP a attribué 57 M€ aux communes et 6,4 M€ aux EPT au titre du fonds d'investissement métropolitain (FIM), pour un total de 68,6 M€ versés dans le cadre de ce fonds. 73 % de ses subventions relevaient de la compétence environnement, 11 % du développement économique et 16 % de l'aménagement. Malgré ses ressources financières limitées, la MGP ne parvient pas à engager la totalité des investissements budgétés. Bien que cette situation puisse être le résultat d'une gestion prudente, elle illustre le caractère en construction de la MGP.

...compensé par les communes au sein de la MGP, dont l'investissement augmente malgré les fortes baisses de dotations (-61%)

La baisse des dotations, entamée en 2014, a contribué à la forte diminution de l'investissement local. Celui-ci a ainsi diminué de 9 Md€ entre 2014 et 2016 en France, soit un montant très proche de la baisse de la DGF au cours de la même période.

Les communes franciliennes parviennent néanmoins à se distinguer. Ainsi, malgré la baisse des dotations, les dépenses d'investissement des communes augmentent en Île-de-France. Les profondes évolutions qui touchent l'échelon intercommunal au cours de cette période incitent les communes à soutenir l'investissement, notamment lorsque les EPCI ne sont pas encore assez structurés pour assumer ces dépenses.

Les dépenses d'investissement des communes de la MGP ont plus augmenté que dans le reste de l'unité urbaine, notamment pour compenser la lente structuration de certains EPT et le faible investissement de la MGP. Les communes périurbaines et rurales ont en moyenne moins subi la baisse des dotations, ce qui leur a permis de préserver leur niveau d'investissement.



	Dépenses d'investissement 15-17
Dans la MGP	+8,6 %
Unité urbaine	+7 %
Unité urbaine hors MGP	stable
Périurbain et rural	+7,5 %

Évolution des dépenses d'investissement moyennes des communes par habitant entre 2015 et 2017.
Source : DGFIP

La nature des investissements locaux diffère selon les territoires. En 2018, les investissements (hors remboursement de la dette) relatifs aux réseaux représentent ainsi 65 % des investissements intercommunaux dans l'unité urbaine, alors qu'ils ne comptent que pour 30 % des investissements des EPCI périurbains et ruraux. La densité et l'imbrication des réseaux en zone dense expliquent sans doute la nécessité d'investissements lourds des intercommunalités urbaines dans ces domaines, investissements qui nécessitent des volumes financiers que les communes ne peuvent parfois pas assumer. L'investissement des communes urbaines dans le domaine des réseaux ne représente ainsi que 22 % des investissements totaux. Les EPCI assument donc leur rôle d'investisseur métropolitain en concentrant leur action sur les réseaux (électrification, assainissement, réseaux câblés).

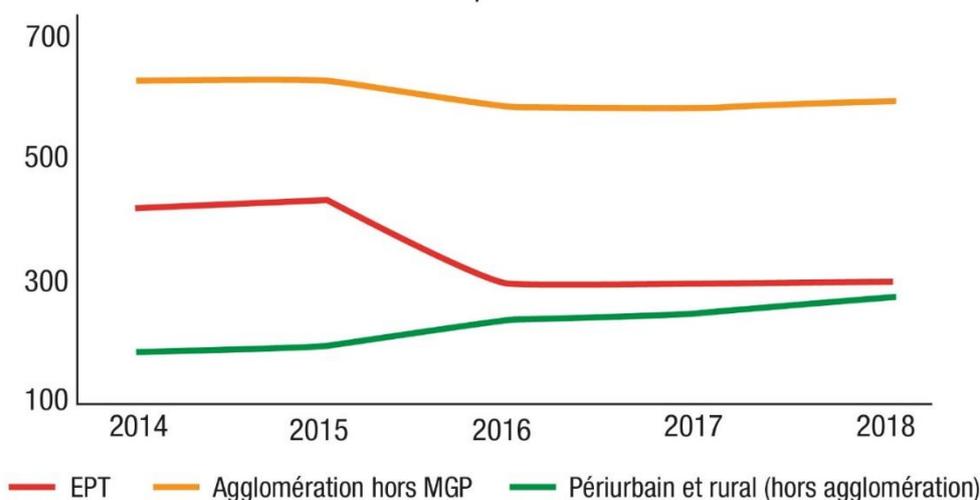
Des transferts de dettes des EPCI de l'agglomération vers les communes, surtout dans la MGP

Cette première analyse des investissements en Île-de-France peut être complétée par une étude plus précise, à partir de données plus récentes (2014-2018), qui distinguent la part consacrée au remboursement de la dette au sein des investissements. Cet approfondissement repose sur le retraitement des balances comptables des collectivités et EPCI par l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL).

Comment expliquer que les communes de l'agglomération aient augmenté leur investissement, tandis que leurs dotations baissaient fortement ? La hausse du produit de la fiscalité locale, notamment dans un contexte de métropolisation où les grandes villes captent une part majeure de la hausse de la fiscalité économique, peut en partie l'expliquer. Celle-ci aurait cependant dû favoriser également l'investissement des EPCI, puisqu'une grande majorité d'entre eux (61 sur 64) perçoit la grande majorité de la fiscalité économique à travers le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU). Or, l'investissement des EPCI de l'agglomération est en nette diminution.

L'exploitation des données de l'OFGL permet de mettre en lumière l'une des principales causes des évolutions contrastées de l'investissement en Île-de-France, notamment sa baisse dans les EPCI et sa hausse dans les communes de l'agglomération. Ces évolutions sont en grande partie dues à des transferts de stock de dette des ex-EPCI vers les communes, notamment dans la MGP. Le remboursement de la dette est en effet intégré au chiffre présenté dans la première partie de l'analyse. Ainsi, la dette de la MGP et des EPT baisse fortement en 2016 par rapport à celle des ex-EPCI, suite à la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe.

Stock de dette des EPCI franciliens
en euros par habitant



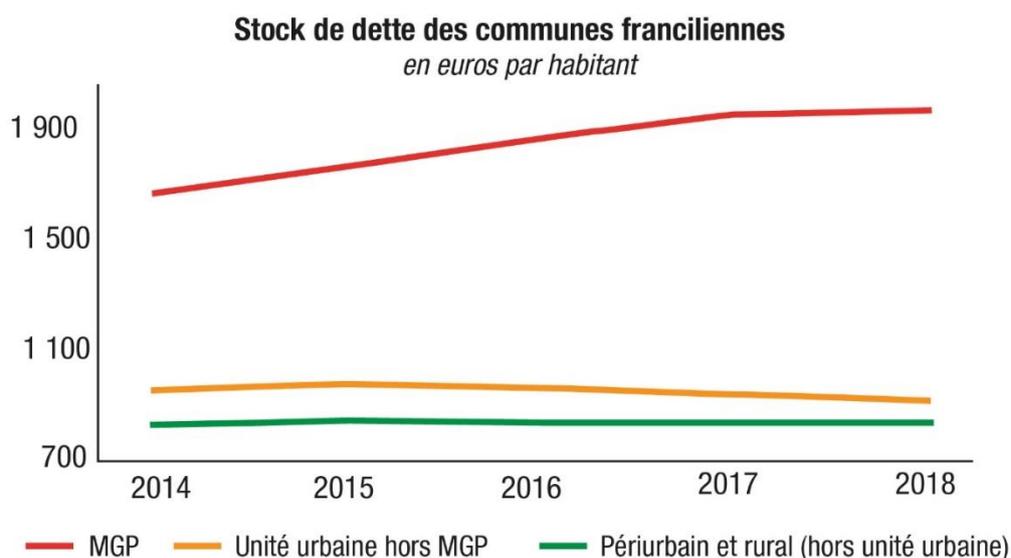
Source : OFGL, DGFIP : balances comptables des GFP

© IAU îdF 2019 IAU

Dans les EPCI de l'agglomération situés en dehors de la MGP, le stock de dette de départ est plus élevé, notamment en raison de la présence des villes nouvelles, qui se sont largement endettées pour financer leur développement au cours des quatre dernières décennies. Suite à la mise en œuvre du SRCI, il baisse, mais moins fortement que dans la MGP.

Dans les EPCI périurbains et ruraux, le stock de dette augmente régulièrement au cours de la même période, probablement pour financer les investissements qui accompagnent la structuration des nouveaux périmètres intercommunaux et l'exercice de compétences supplémentaires.

Dans le cadre des commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT), une partie non négligeable des dettes des ex-EPCI a pu être transférée aux communes, dans la même logique que l'exercice de certaines compétences qui « redescend » aux communes. La hausse de l'endettement des communes de la MGP, seules à connaître cette situation parmi leurs homologues franciliennes, met en lumière les transferts de la dette des ex-EPCI du cœur de l'agglomération vers leurs communes membres et non vers les EPT comme on aurait pu s'y attendre. Ce qui augmente au sein des communes de la MGP, c'est donc plus le remboursement de la dette des ex-EPCI que l'investissement à proprement parler.



Source : OFGL, DGFIP : balances comptables des communes

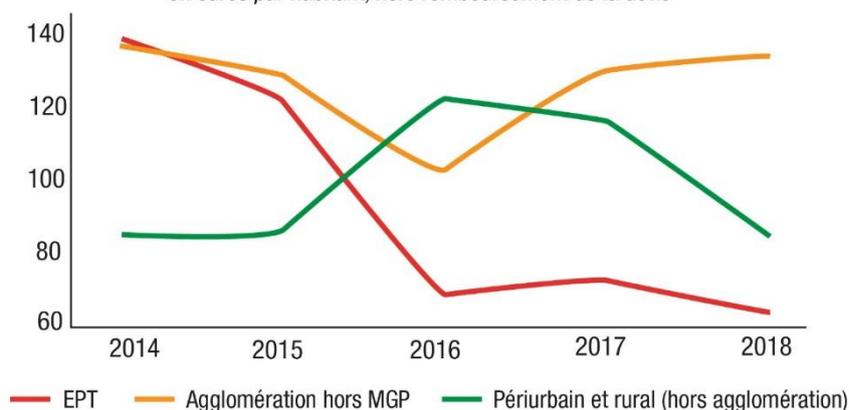
© IAU idf 2019 IAU

À court terme, les EPT ne disposent en effet pas des mêmes ressources que leurs ex-EPCI pour rembourser cette dette. Leur fiscalité directe est transitoire (cotisation foncière des entreprises jusqu'en 2020) et les transferts dont ils bénéficient via la MGP et les communes ne connaissent pas la dynamique propre à la fiscalité locale.

La légère baisse du stock de dette des EPCI dans le périmètre du SRCI peut correspondre à des situations où la création de certaines intercommunalités ne s'est pas accompagnée de consensus politique. La crainte d'une instabilité institutionnelle pour ces nouveaux périmètres a pu encourager les CLECT à transférer une part du stock de dette des ex-EPCI aux communes plutôt qu'à leur nouvel EPCI, bien que ce phénomène soit resté plus marginal qu'au sein de la MGP.

En étudiant l'investissement sans prendre en compte le remboursement de la dette et selon une autre norme comptable, les résultats présentés précédemment sont confirmés et précisés. Au sein des EPCI, la baisse des dotations à partir de 2014 fait légèrement fléchir l'investissement des territoires urbains, mais c'est suite à la mise en œuvre de la réforme territoriale en 2016 que leur investissement s'effondre, particulièrement au sein de la MGP, dans la plupart des territoires.

Dépenses d'investissement moyennes des EPCI franciliens en euros par habitant, hors remboursement de la dette



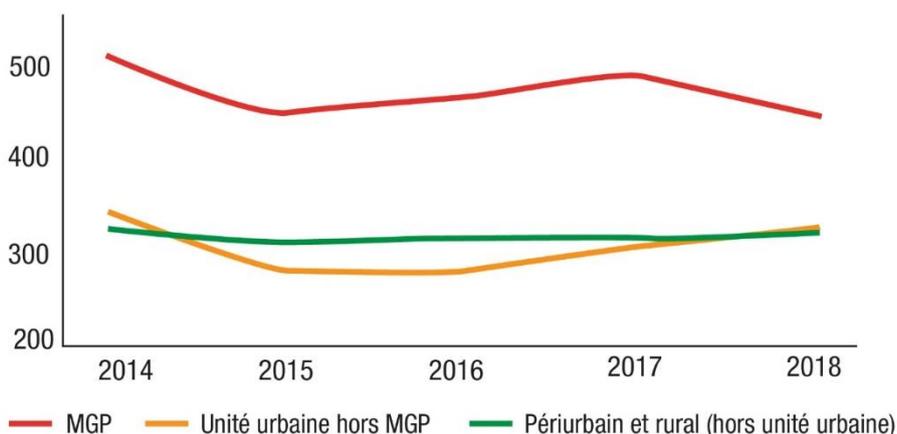
Source : OFGL, DGFiP : balances comptables des GFP

© IAU IdF 2019 IAU

Si l'investissement des EPCI urbains situés en dehors de la MGP a depuis pu se rétablir, signe que la période d'instabilité institutionnelle est sans doute passée, ce n'est pas le cas des EPT, dont l'investissement parvient tout juste à se stabiliser trois ans après leur création. La possible suppression du reversement aux EPT de la part de la dotation d'intercommunalité perçue par la MGP (54,9 M€) après 2019 (bien qu'elle ait été maintenue pour l'année 2019 dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2019) pourrait encore plus fragiliser l'épargne brute des EPT et donc leur investissement, alors même qu'ils ne percevront plus la dynamique de la CFE dès 2021. Dans un contexte de forte croissance démographique pour certains de ces territoires, il leur sera très difficile d'assumer l'exercice de leurs compétences en étant privé d'une réelle capacité d'investissement.

L'analyse de l'investissement des communes (hors remboursement de la dette) montre que les hausses présentées plus haut correspondent avant tout à une hausse de l'endettement. Les investissements des communes sont notamment plus stables si les transferts de dette des ex-EPCI ne sont pas pris en compte. Ils diminuent néanmoins plus que dans les territoires périurbains et ruraux, sans doute car la baisse des dotations a plus affecté les territoires urbains.

Dépenses d'investissement moyennes des communes franciliennes en euros par habitant, hors remboursement de la dette



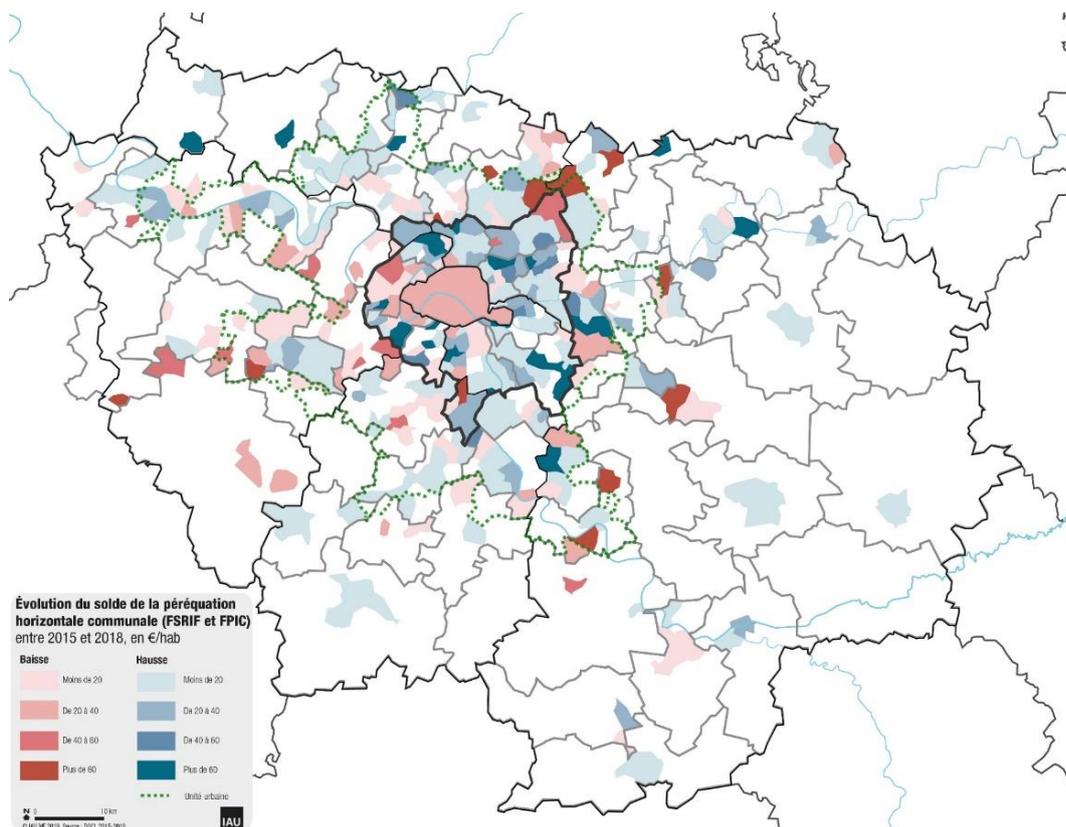
Source : OFGL, DGFiP : balances comptables des communes

© IAU IdF 2019 IAU

Deux phénomènes se conjuguent au détriment du cœur de l'agglomération : la baisse des dotations, qui touche moins les territoires périurbains et ruraux, ainsi que la mise en œuvre de la réforme territoriale, qui affaiblit l'intercommunalité dans le cœur de l'agglomération et contraint les communes à s'endetter pour soutenir les multiples investissements métropolitains.

Une augmentation du FSRIF de 22% entre 2015 et 2018, diversement répartie sur le territoire francilien

La péréquation horizontale correspond à des mécanismes de répartition plus juste des ressources fiscales entre collectivités. Elle s'appuie sur des fonds qui bénéficient des contributions des uns et versent des attributions à d'autres. En Île-de-France, la péréquation horizontale au sein du bloc communal repose sur deux fonds : le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le FSRIF regroupe la péréquation entre communes franciliennes, une partie seulement d'entre elles étant intégrée au dispositif. En 2015, 44 communes isolées contribuaient encore au FPIC en Île-de-France.



Le montant du FSRIF a progressivement augmenté, passant de 210 M€ en 2012 à 330 M€ en 2018, soit une augmentation de 20 M€ par an. Entre 2015 et 2018, alors que la réforme territoriale est mise en œuvre, le solde de la péréquation entre communes franciliennes augmente de 270 M€ en 2015 à 330 M€ en 2018 (+22 %)

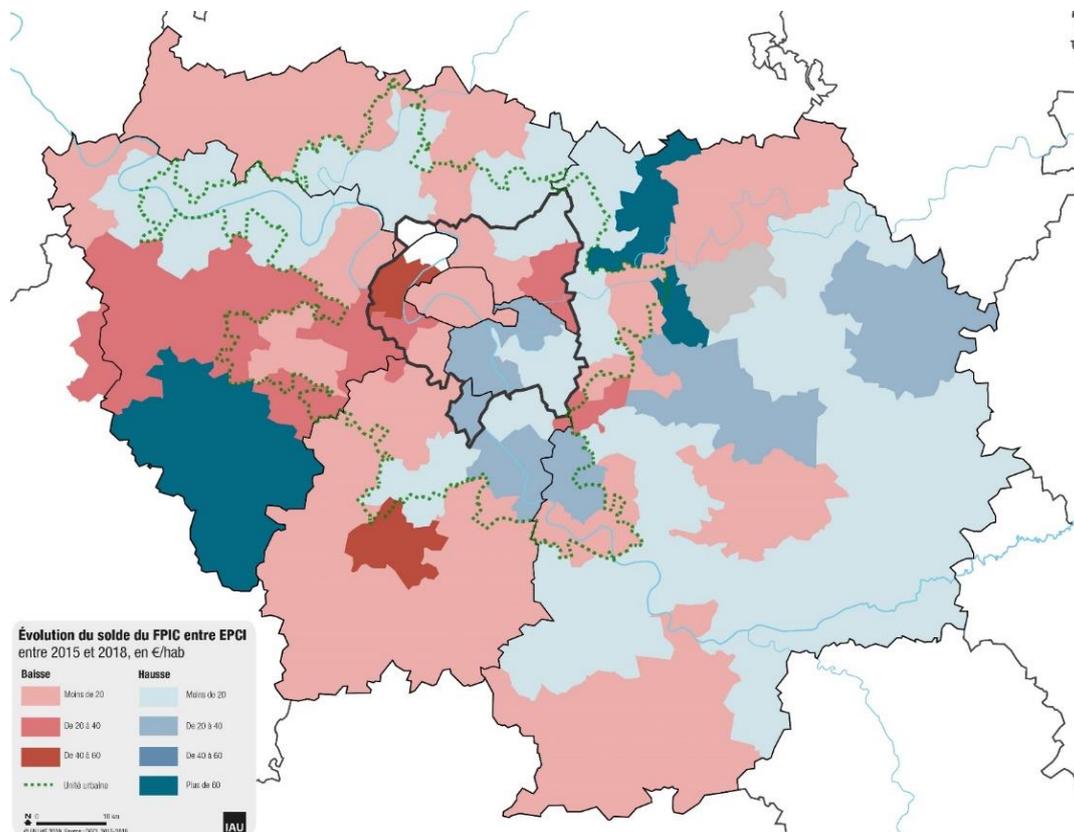
	Péréquation horizontale 15-18
Dans la MGP	+4 %
Unité urbaine	+11 %
Unité urbaine hors MGP	+13,1 %
Périurbain et rural	+44 %

Évolution du solde moyen de la péréquation horizontale communale (FSRIF et FPIC) entre 2015 et 2018.
Source : DGCL

Au-delà de l'évolution du montant global du FSRIF, les critères de répartition sont de plus en plus favorables aux communes périurbaines et rurales, ainsi qu'à celles qui concentrent les QPV, au détriment des communes aisées du cœur de l'agglomération.

La péréquation horizontale défavorable aux EPCI franciliens, dans une période stratégique de structuration intercommunale

LE FPIC est l'outil de péréquation entre EPCI et communes isolées à l'échelle nationale. En 2015, 44 communes isolées contribuaient encore au FPIC en Île-de-France. Les EPT contribuent directement au FPIC, la MGP n'est pas intégrée au dispositif. Le FPIC s'élève à 1 Md€ à l'échelle nationale depuis 2016.



Les fortes variations territoire par territoire s'expliquent à la fois par les changements de périmètre, qui font évoluer les critères de répartition du FPIC et donc le solde des territoires, mais également par les modifications de la carte intercommunale en dehors de l'Île-de-France, qui, en cas de nombreuses fusions d'EPCI, favorisent ces derniers au détriment des EPCI franciliens. L'enveloppe totale du FPIC étant gelée, l'augmentation du bénéfice des uns ne peut se faire qu'au détriment des autres.

	Péréquation horizontale 15-18
EPT	-23 %
Agglomération	-10 %
Agglomération hors MGP	-13 %
Périurbain et rural	-14,6 %

Évolution du solde moyen de la péréquation horizontale intercommunale (et FPIC) entre 2015 et 2018.
Source : DGCL

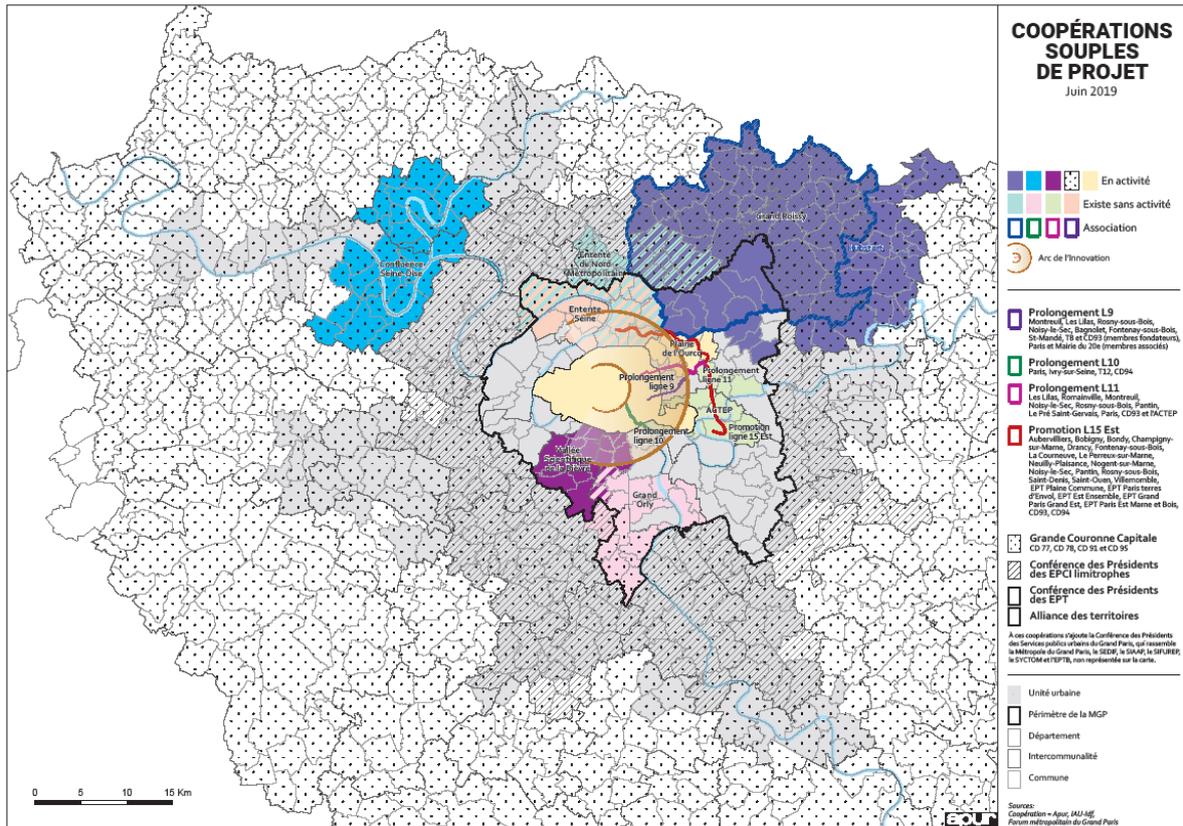
Les EPCI franciliens et Paris contribuent à hauteur de 38,3 % au montant total du FPIC, alors qu'ils ne représentent que 18 % de la population et 22,2 % du revenu disponible brut en 2015 selon l'Insee. En prenant en compte l'ensemble de la péréquation horizontale (communale, intercommunale et départementale), les collectivités et EPCI franciliens présentent un solde net négatif de 783 M€ vis-à-vis du

reste de la France en 2018, soit 35 % du montant total. À partir de ce constat, une partie des élus franciliens déplore l'absence de prise en compte du coût de la vie, notamment les coûts immobiliers particulièrement élevés en Île-de-France, dans le calcul des contributions et des attributions du FPIC.

C'est une des raisons qui ont poussé les départements franciliens à tenter de prendre en main la péréquation horizontale à l'échelle de l'Île-de-France, à travers la création du fonds de solidarité interdépartemental d'investissement, doté de 150 M€ en 2019. Il est financé à hauteur de 7 % de leur épargne nette en année n-3 et de 5 % de la moyenne des investissements entre les années n-4 et n-2.

Les lois MAPTAM et NOTRe avaient parmi leurs objectifs le renforcement de l'intercommunalité au cœur de l'agglomération de Paris. Les moyens financiers qui ont été redistribués au cours des dernières années par le biais de la péréquation horizontale ont produit l'effet inverse. Ce sont en particulier les communes et EPCI urbains qui ont le plus contribué à la réduction des inégalités de ressources fiscales à l'échelle de la France. Leurs ressources financières ont ainsi été fragilisées, dans un contexte où celles-ci sont indispensables tant à la structuration d'intercommunalités souvent encore embryonnaires qu'aux investissements massifs nécessaires au bon fonctionnement du système métropolitain, particulièrement dans les territoires à forte croissance démographique.

Evolution de la carte des coopérations souples de projet : des partenariats en réponse à la nouvelle donne territoriale



La réforme territoriale dessine une évolution dans l'organisation spatiale institutionnelle de l'Île-de-France. Dans cette structuration d'ensemble, les coopérations entre les différentes entités ne sont pas strictement prévues par les textes. Elles relèvent d'actions mises en place de manière volontaire par les parties concernées.

La volonté de faire et les outils existants permettent néanmoins aux collectivités de développer des partenariats. Des coopérations souples de projets existent sur le territoire métropolitain, pour certaines de longue date. Elles portent des projets ou des réflexions communes qui dépassent les limites institutionnelles : projets de transports, développement économique, grand paysage...

Ces coopérations ont connu une période de latence à la suite des évolutions institutionnelles et à la mise en œuvre de la réforme. Certaines ont été relancées dans leurs anciens périmètres. C'est le cas par exemple de l'Association du Grand Roissy, dont les axes de travail sont les transports, le logement et la formation professionnelle.

D'autres qui avaient pu constituer des formes de préfiguration d'intercommunalité ne se réunissent plus sans être nécessairement dissoutes, telles que par exemple l'Entente Seine, Grand Orly ou encore l'Actep.

En parallèle de nouvelles coopérations souples se développent en lien avec le cadre institutionnel issu de la réforme et les nouvelles institutions qui en découlent. Ainsi la MGP a développé plusieurs partenariats depuis sa création. Afin de limiter les « effets de seuils » de part et d'autre de son périmètre, une conférence qui rassemble les Présidents des EPCI limitrophes de la Métropole a été créée. De même un partenariat a été établi entre la MGP et les grands syndicats, à travers la mise en œuvre de la conférence des Présidents des Services publics urbains du Grand Paris.

En 2015, en prévision de la mise en œuvre de la réforme et pour « peser » face à la Métropole du Grand Paris, les quatre départements de Grande couronne se sont réunis au sein d'une association nommée

« Grande Couronne Capitale ». Les membres de l'association entendent affirmer l'identité et la spécificité de leurs territoires au sein de la Région Ile-de-France et défendre leurs atouts.

De même l'Alliance des Territoires qui réunit les 11 EPT, a pour objectif d'affirmer le rôle et spécificités des EPT au sein du Grand Paris.

Enfin, de nouvelles formes de coopérations très souples, sans aucun statut juridique, apparaissent également, tel que l'Arc de l'innovation qui rassemble les territoires de Paris, Est Ensemble, Plaine Commune et Grand-Orly Seine Bièvre. Ce projet initié en 2015 vise à accompagner et favoriser l'innovation dans le Grand Est Parisien.

Conclusion – Quels enseignements sur la mise à jour du bilan ?

Les lois Maptam et NOTRe ont engendré de profonds bouleversements en Ile-de-France et conduit à une refonte du schéma institutionnel et de la carte intercommunale. Les objectifs de ces deux lois étaient notamment de renforcer et rationaliser l'échelon intercommunal et d'organiser une gouvernance à l'échelle métropolitaine.

Près de 4 ans après l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, ce second bilan permet d'apprécier la mise en œuvre de la réforme territoriale.

Il ressort de cette mise à jour les enseignements suivants :

- Une mise en œuvre très avancée ou complète, avec des transferts de compétences effectués pour la plupart. Néanmoins, en pratique une période transitoire complexe, dont certains territoires commencent à sortir, mais qui semble se prolonger pour les intercommunalités les moins structurées, en particulier au sein de la MGP. Au cours de cette période, certaines intercommunalités ont pu être déstabilisées par la mise en œuvre de la réforme (évolution de périmètres, différences de statuts juridiques)

- La reconnaissance d'un besoin de mutualisation et de la nécessité de répondre à certains enjeux à une échelle supra-communale. L'échelon communal reste néanmoins central, avec une affirmation du rôle des maires et de l'autonomie des communes, ce qui n'exclut pas les possibles coopérations et échanges entre élus et services techniques. Les élus expriment également une demande de plus de souplesse, pour mieux s'adapter aux situations locales, et de simplification des procédures favorisant l'expérimentation et la coopération.

- Des moyens alloués par l'État insuffisants pour la mise en œuvre de la réforme : une forte baisse des dotations, largement supérieure à la moyenne nationale, qui touche en premier lieu les communes, mais également les EPCI, dans une période stratégique de structuration intercommunale et sur un territoire à forts enjeux (Grand Paris), nécessitant des investissements soutenus. La phase transitoire a par ailleurs contraint une partie des communes, particulièrement au cœur de la zone dense, à assumer certaines dépenses (investissement, dépenses de personnels) à la place d'EPCI affaiblis ou encore en structuration, ce qui a contribué à l'augmentation de leur dette. Dans le même temps, la contribution des collectivités franciliennes à la péréquation horizontale nationale a également augmenté.

- Une situation contrastée entre le cœur d'agglomération, où l'intégration intercommunale est inégale et complexe, les grands EPCI du pourtour de l'agglomération, qui se structurent malgré des difficultés, et les territoires périurbains et ruraux où la dynamique de développement de l'échelon intercommunal se confirme.

Les prochaines évolutions législatives devront répondre à ces enjeux, en tenant compte de l'évolution annoncée de la fiscalité locale (PLF 2020) qui sera décisive pour le bon fonctionnement du nouveau schéma institutionnel.

Etude réalisée par :

Emilie Moreau (APUR),
Martin Wolf, Isabelle Zugetta et Léo Fauconnet (L'Institut Paris Region)
Juliette Cazat et Sara Helmi (Forum métropolitain du Grand Paris)

Direction de la publication :

Dominique Alba (APUR)
Fouad Awada (L'Institut Paris Region)
Sylvain Cognet (Forum métropolitain du Grand Paris)

Publication octobre 2019