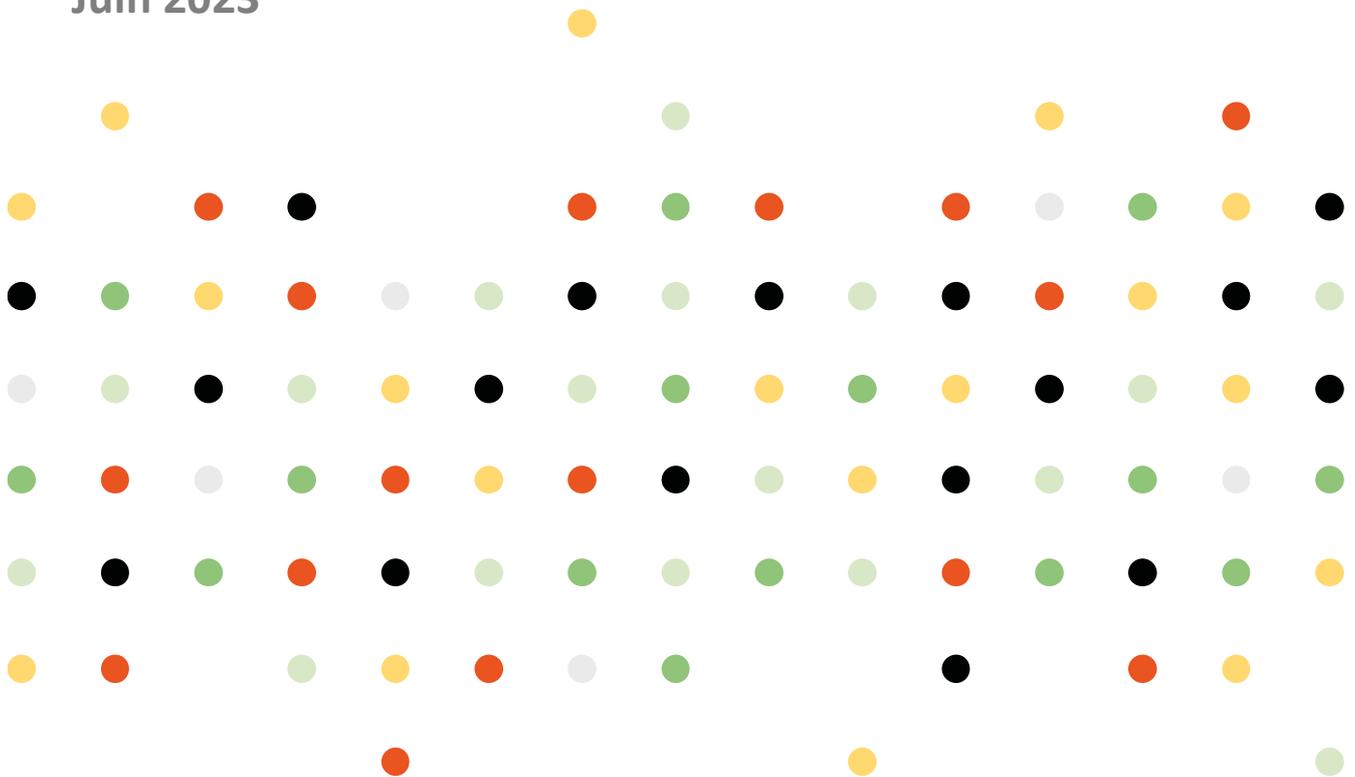


Les intercommunalités dans la zone dense de l'Île-de-France. Où en est-on ?

Juin 2023



L'objet de la note

Intercommunalités de France a sollicité la coopérative Acadie pour réaliser une étude exploratoire sur l'intercommunalité en Île-de-France. L'angle retenu dans la commande initiale est original. En effet, il ne s'agit pas d'analyser les compétences exercées par les groupements de communes : un tel travail est mené et régulièrement réactualisé par l'Institut Paris Région¹. Il ne s'agit pas non plus d'élaborer une analyse financière ni une évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques locales dans le contexte des bouleversements institutionnels consécutifs aux lois Maptam (de 2014) et Notre (de 2015) : cet objectif est celui de la Cour des Comptes et de la Chambre régionale des comptes. Leur rapport a été livré en janvier 2023.

Le souhait d'*Intercommunalités de France* est de qualifier les fonctions et le rôle des groupements intercommunaux franciliens, tels que perçus et pensés par celles et ceux qui les président ou les dirigent, et ainsi de caractériser la trajectoire de montée en puissance des intercommunalités franciliennes : où en est-on ?

Notre étude se concentre sur l'intercommunalité dans la zone dense de l'Île-de-France. En effet, dans les parties rurales de la région, l'intercommunalité présente de nombreuses similitudes avec celles des autres régions françaises. L'intercommunalité au sein de la zone dense de l'Île-de-France paraît différente de celles des autres grandes villes françaises, où l'histoire souvent ancienne de l'intercommunalité (depuis les années 1960 à Lyon ou Bordeaux par exemple) et l'incarnation politique forte de l'exécutif intercommunal ont permis l'émergence d'institutions solides et reconnues. Dans la zone dense de l'Île-de-France, l'intercommunalité apparaît structurellement plus faible. Depuis les années 2000, le pouvoir intercommunal « de type nantais » à fort poids politique et technique est souvent jugé comme l'horizon souhaitable de tout regroupement intercommunal. Mais si l'on se défait de cette lecture téléologique, que peut nous apprendre une observation de ce que produit l'intercommunalité en Île-de-France ? Et inversement qu'est-ce que l'Île-de-France nous apprend des chemins possibles de l'intercommunalité ?

Pour réaliser cette étude, nous avons mené des entretiens avec des présidents et des directeurs généraux de regroupements de communes². Nous avons délibérément exclu les groupements de communes de moins de 100 000 habitants. Ils sont nombreux en grande couronne. Nous avons vite convenu qu'il s'agit de groupements de communes rurales autour d'une petite ville, qui ressemblaient – du moins dans leur fonctionnement politique et technique – à l'intercommunalité de territoires de densité équivalente dans les autres régions françaises. Nous nous sommes donc concentrés sur l'espace de la Métropole du Grand Paris et les groupements de communes très peuplés de seconde couronne qui ont le statut de communauté d'agglomération ou de communauté urbaine.

¹https://cartoviz.institutparisregion.fr/?id_appli=interco2020&x=631929.6745377991&y=6852166.576116073&zoom=7

² La liste est annexée.

Points de repères – Intercommunalités de France

L'évolution de la carte intercommunale en Île-de-France

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a organisé la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre en France à l'horizon de 2014, tout en prévoyant une exception notamment pour Paris et sa petite couronne.

C'est donc en Seine-et-Marne, dans les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise que l'Île-de-France a commencé sa couverture intégrale par des intercommunalités, au moyen de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) coconstruits entre préfets et élus, qui sont entrés en vigueur en 2013 et 2014 au moyen de pouvoirs renforcés confiés aux préfets.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a ensuite porté la population minimale à 200 000 habitants en grande couronne (sauf dérogation) et fini de généraliser l'intercommunalité. S'en sont suivis un élargissement et une révision des périmètres intercommunaux, inscrits dans un schéma régional de la coopération intercommunale (SRCI), mis en œuvre le 1^{er} janvier 2016 dans un cadre similaire de pouvoirs renforcés à la main des préfets.

L'achèvement de la carte intercommunale dans le cœur dense de l'Île-de-France a reposé, à la même date du 1^{er} janvier 2016, sur la création de la métropole du Grand Paris qui regroupe 131 communes dont la ville de Paris.

Sur ce même périmètre, chacune des communes hors Paris est par ailleurs devenue membre de l'un des onze établissements publics territoriaux (EPT), créés en tant que tels par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, soit en remplacement d'intercommunalités pré-existantes, soit *ex nihilo*.

La grande couronne parisienne a encore connu une deuxième génération de SDCI, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le bilan à l'échelle de la région donne alors à voir un paysage de 64 intercommunalités, au lieu de 113 en 2015.

Une montée en puissance décevante : des facteurs explicatifs conjoncturels ?

Le constat d'une montée en puissance des intercommunalités moins dynamique qu'attendue fait largement consensus auprès des responsables rencontrés, élus ou techniciens.

Pour la plupart des interlocuteurs rencontrés, ce constat trouve son explication dans des facteurs conjoncturels. Pour les établissements publics territoriaux (EPT) de première couronne, il s'agit bien évidemment des contraintes (ressources et compétences) liées à leur statut d'exception et à l'existence de deux niveaux d'intercommunalité, avec la Métropole du Grand Paris (MGP).

« Les EPT ne sont pas des intercommunalités au sens du droit commun. La seule véritable intercommunalité, c'est la métropole du Grand Paris, or celle-ci n'apporte rien de plus aux

communes. Ni la métropole ni les EPT n'ont les moyens d'assurer une solidarité intercommunale et encore moins d'apporter un supplément qui permettrait de faire « plus ». » (Président, EPT)

« Notre légitimité a régressé avec le passage du statut de Communauté d'agglomération à celui d'EPT. C'est un combat quotidien que de nous faire reconnaître » (DGS, EPT)

Cette situation ne favorise pas l'implication pleine et entière des communes en leur sein.

« C'est pourquoi les compétences exercées en dehors des compétences obligatoires sont très réduites, notamment si on les compare à celles qui étaient exercées par les intercommunalités avant la création des territoires. L'EPT n'a que très peu de capacité de maîtrise d'ouvrage en matière d'aménagement : des opérations portées par les intercommunalités avant sa création et dix dossiers de rénovation urbaine. Mais il n'existe pas de fonds de concours de l'EPT pour les communes. Ainsi, le territoire ne peut-il pas intervenir, y compris sur des équipements (comme les piscines) qui pourraient relever de l'intérêt intercommunal. » (Président, EPT)

D'autant que les évolutions attendues ne vont pas dans le sens d'un renforcement des EPT.

« Un changement important va avoir lieu au 1er janvier 2023 : les EPT ne sont plus attributaires de l'évolution des recettes de la CFE. Ainsi, ils n'ont plus aucune base fiscale dynamique. Et la métropole n'a pas annoncé comment elle allait redistribuer les surplus positifs de la CFE... une grande incertitude. » (DGS EPT)

« Les EPT constituent la variable d'ajustement des ressources financières de la métropole et des communes. En pratique, les EPT sont soumis aux communes (pour le versement de compensation des charges territoriales) et à la MGP (pour le reversement des 2/3 de l'évolution de la CFE). Les marges de manœuvre des EPT sont réduites aujourd'hui, et risquent de l'être encore plus à l'avenir, si le projet de « métropolisation » de la CFE est mis en œuvre. Il ne restera aux EPT comme impôt « dynamique » que la TEOM. » (Président, EPT)

Pour les EPCI de l'unité urbaine de Paris hors MGP, la situation est différente. Certes, ils disposent du statut de droit commun, mais ils ne sont pas pour autant comparables à leurs homologues en région, en raison d'une part de la faiblesse de la carte intercommunale pré-existante en 2015, et d'autre part de l'impact de fusions très importantes et réalisées sous contraintes.

« Il n'y a pas d'histoire intercommunale d'ensemble en Île-de-France. Il existe des syndicats techniques, mais ils sont fragmentés et n'impliquent pas toutes les communes. La création de la métropole a stoppé les intercommunalités préexistantes en les transformant en établissements publics territoriaux ou en les fusionnant dans des EPT plus vastes. Ainsi l'EPT résulte de la fusion de plusieurs intercommunalités qui avaient des degrés d'intégration différents. Il n'y pas vraiment eu de débat au bon niveau pour la création de cet EPT. On a ainsi fusionné des intercommunalités volontaires, qui commençaient à se forger une culture et une pratique commune avec d'autre moins avancées. » (Président, EPT)

Ce facteur explicatif conjoncturel vient s'ajouter aux précédents dans le cas des EPT. Cependant, la capacité d'action des EPCI de grande couronne est jugée supérieure à celle des EPT par un président d'EPCI de grande couronne :

« La réussite de quelques opérations a achevé d'asseoir la crédibilité de l'EPCI. Cette position est en contraste avec celle des EPT de petite couronne, qui sont des structures vides ou à moitié vides, qui n'ont pas de marge de manœuvre. » (Président, EPCI grande couronne)

Ces facteurs explicatifs d'ordre conjoncturel sont suffisamment nombreux et importants pour justifier la lenteur de la dynamique observée et pour proposer, par contrecoup, un registre de réponse mécanique à ce constat. Ainsi certaines personnes rencontrées privilégient un passage au droit commun des EPT et, sans prétendre exprimer le point de vue de ces derniers, la suppression du second niveau d'intercommunalité (la Métropole du Grand Paris), au profit d'une seule institution Région-Métropole. Pour l'ensemble des intercommunalités (EPT et EPCI), il faut mettre en perspective ce constat mitigé, sept ans après la réforme, et laisser du temps au temps.

Les singularités structurelles de l'intercommunalité francilienne

Mais que l'on se satisfasse ou non de ce premier registre conjoncturel d'analyse et de préconisation, chacun convient qu'il existe un autre registre explicatif qui tient aux singularités structurelles de la situation francilienne. Ces singularités tendent à relativiser les facteurs conjoncturels, et notamment ceux induits par les différences de statuts (EPT/EPCI) et affectent l'ensemble des intercommunalités de la zone agglomérée francilienne.

Aux yeux des interlocuteurs rencontrés, la première singularité qu'il faut rappeler tient à l'absence de leadership de la ville-centre Paris. Certes, Paris a intégré la MGP, elle n'exerce pas pour autant les responsabilités de leadership territorial, à l'instar des villes chefs-lieux des intercommunalités urbaines en régions.

Au-delà de ce premier rappel, la taille moyenne des communes³ et l'absence de communes au poids démographique prépondérant dans les groupements intercommunaux marquent profondément les relations au sein du bloc local.

« Vue par un élu communal, l'intercommunalité n'a pas véritablement fait la preuve de son utilité, notamment en 1^{ère} couronne. La taille moyenne des communes leur permet de fonctionner au quotidien sans que l'intercommunalité soit indispensable. » (responsable d'association d'élus).

Par ailleurs, quand les groupements de communes ont une commune plus peuplée, elle est rarement le « pôle » du territoire intercommunal. De façon générale, aucun périmètre intercommunal ne va de soi. Et il ne s'agit pas d'une incertitude sur les « frontières » comme on l'entend souvent en région. En Île-de-France, c'est le regroupement lui-même qui pourrait être discuté ; bon nombre de communes le composant pouvant imaginer se tourner dans une autre direction. Autrement dit, les intercommunalités franciliennes souffrent d'un déficit d'*affectio societatis* pour « faire territoire ».

En province, la montée en puissance intercommunale combine les registres de *l'intégration par les services* (par un transfert de nombreux équipements et réseaux techniques), de *l'énonciation stratégique* (par une prolifération de schémas, projets et autres plans) et de l'affirmation d'un *leadership* politique. Or, l'intégration par les services se fait douloureusement :

³ En Île-de-France, une quarantaine de communes ont plus de 50 000 habitants

« Contrairement aux intercommunalités en régions, les 11 communes constituant l'EPT n'attendent rien de leurs voisins, et partant très peu de l'intercommunalité. C'est même le cas des communes les plus modestes. On ne trouve pas les intérêts réciproques (ingénierie, politiques publiques, redistribution financière...) qui fondent les intercommunalités en région. » (DGS, EPT).

« L'intercommunalité agit avant tout comme un prestataire de services pour les communes. Est-elle pour autant un "intégrateur" de l'offre de services ou un offreur parmi d'autres (Syndicats, départements...) ? La question reste ouverte. » (DGS, EPT)

Et, en Île-de-France, le leadership politique intercommunal ne semble pas émerger, les intercommunalités ne sont pas centrales dans la production d'énoncés stratégiques. Elles sont fortement contraintes par le schéma directeur de la région Île-de-France, les projets de transport accompagnés d'aménagement autour des gares, des productions stratégiques de certains départements...

« Assurément, la montée en puissance intercommunale en Ile de France n'est pas fondée sur la construction d'un leadership politique. » (DGS, EPT)

« Finalement, l'intercommunalité francilienne ne dispose pas d'incarnation politique, à l'exception historique de Patrick Braouezec (ancien président de Plaine Commune). » (Responsable d'association d'élus)

Simultanément, la présence historique de grands syndicats techniques interdépartementaux, et le poids des opérateurs de l'État (EPA, SNCF, RATP, Universités, ADP, Ports de Paris...), limitent la montée en puissance intercommunale. En effet, alors qu'hors Île-de-France, les transports, les déchets, les réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que l'aménagement ont été des ferments majeurs de l'émergence de pouvoirs intercommunaux, ceux-ci échappent fortement aux intercommunalités franciliennes :

« En matière de coopération intercommunale, l'EPT n'a pas de monopole. Il y a bien sûr les grands syndicats techniques (SIAAP, SIPEREC...), mais aussi une multiplicité d'autres structures : en matière de cantines scolaires, de réseaux numériques, de nature en ville... » (responsable d'association d'élus)

« Pour les compétences classiques de réseau (déchets, assainissement...), l'EPT joue son rôle de maître d'ouvrage, de coordination et de mise en cohérence, mais en s'appuyant sur les différents syndicats techniques, sans réelle dynamique transformatrice. » (DGS, EPT)

Qui fait exception : l'unité urbaine de Paris ou les intercommunalités en région, construites autour d'une grande ville-centre ?

Depuis 1999, l'intercommunalité s'est construite et développée en France à partir d'un modèle de référence simple et explicite : un leadership politique, un projet fédérateur, des politiques publiques de plus en plus intégrées, une extension progressive des champs d'intervention de l'EPCI et une organisation qui combine la mutualisation des moyens et la déconcentration de leur mise en œuvre.

Si on ajoute l'invocation récurrente de l'élection au suffrage universel, ce modèle d'intercommunalité dessine, dans l'esprit de certains de ses promoteurs, une perspective supra-communale, celle d'une substitution à terme de l'intercommunalité aux communes. Si cette perspective n'a jamais été celle d'*Intercommunalités de France*, elle a été l'implicite de plusieurs promoteurs de l'intercommunalité. Mais, à l'évidence ce modèle quasi-abouti dans le cas nantais fonctionne, plus ou moins bien dans les agglomérations chefs-lieux, là où les intercommunalités sont structurées autour d'une ville-centre.

Toutefois cette perspective apparaît inopérante, non seulement en Île-de-France comme on vient de le voir, mais aussi dans la plupart des intercommunalités rurales qui présentent un certain nombre de caractéristiques similaires à celles des intercommunalités franciliennes (absence de commune centre, taille « équivalente » des communes, rôle puissant des syndicats techniques, notamment pour l'eau, l'assainissement ou encore l'énergie...).

Faut-il dès lors, continuer à juger l'état de l'intercommunalité francilienne (comme celui des intercommunalités rurales) à l'aune de ce modèle de référence et expliquer le retard apparent par différents facteurs conjoncturels — jeunesse des EPCI, fusions plus ou moins volontaires, statut exorbitant du droit commun de la métropole du Grand Paris ou reconnaître l'existence de plusieurs modèles, ou régimes, d'intercommunalité, le modèle de « référence » (chef-lieu + bassin de vie) n'étant qu'un parmi d'autres ?

La question, vue sous cet angle, change de nature. Il ne s'agirait plus de « mettre à niveau » les intercommunalités franciliennes en combinant l'instrument législatif et réglementaire (le retour au droit commun) et des dispositions visant à aligner le régime des intercommunalités sur le modèle des EPCI construits autour des villes-centres⁴. Il s'agirait plutôt, sans mésestimer les réformes structurelles si elles sont nécessaires, de reconnaître une pluralité de régimes intercommunaux et d'assurer au régime francilien, dans sa spécificité, les moyens de sa pleine efficacité compte-tenu du contexte politique et géographique.

Trois chantiers pour une montée en puissance, combinant réponses conjoncturelles et structurelles

Pour traiter ces deux registres explicatifs de la situation actuelle (conjoncturelle et structurelle) et tenter d'amplifier la dynamique intercommunale en Île-de-France, trois chantiers pourraient être ouverts, qui pourraient permettre à la fois de reconnaître le « régime francilien » comme une forme légitime d'intercommunalité (ce qui serait aussi utile aux EPCI ruraux) et lui apporter plus de force, de façon à dépasser l'impression actuelle d'impuissance relative.

> Un chantier politique et institutionnel : copropriété ou coopérative ?

L'absence de ville-centre, conjuguée avec la taille globalement équivalente des communes a justifié l'émergence puis l'usage quasi-généralisé en Île-de-France, de la notion de « coopérative de villes ». Si cette formule a du sens, elle signale un fonctionnement intercommunal dominé par le pouvoir communal. Autrement dit, les intercommunalités franciliennes affichent la perspective « coopérative de villes » – ce qui signifie la maximisation des biens communs – mais fonctionnent généralement

⁴ Ainsi, dans son rapport sur les finances locales (octobre 2022), la Cour des Comptes envisage de rendre le « projet de territoire » obligatoire pour renforcer la capacité d'action des intercommunalités en matière d'aménagement du territoire.

plutôt comme des « copropriétés », qui à l'inverse, comme chacun sait, réduisent au minimum ces biens communs.

« La communauté d'agglomération, en l'absence d'une ville centre, fonctionne comme une « copropriété » : tous les maires sont autour de la table. Je (le président) viens d'une petite commune, dont je suis le seul conseiller communautaire. » (Président, EPCI)

Ce fonctionnement en copropriété n'est pas sans avantages :

« L'absence de ville-centre est plutôt un atout, qui évite les querelles des « gros » contre les « petits » ; celles-ci sont de toute façon limitées par les capacités de redistribution de l'intercommunalité. » (Président, EPCI)

La copropriété n'est cependant pas un régime figé, elle peut évoluer vers une forme de gouvernance qui se rapproche de la « coopérative de villes » :

« Ceci n'empêche pas l'EPCI de prendre peu à peu son autonomie par rapport aux communes ; cette position est facilitée par une conjoncture qui, récemment, s'est améliorée : il est plus facile de partager l'opulence que la pénurie. Le temps joue un rôle central dans la construction de l'intercommunalité. » (Président, EPCI)

Quelles seraient alors les dispositions, dans le fonctionnement du conseil communautaire, ou de la conférence des maires par exemple, qui permettraient de passer progressivement de l'une à l'autre, de la copropriété à la coopérative ?

> Un chantier fonctionnel : passer du Projet aux problèmes d'action publique ?

Le mode d'énonciation stratégique intercommunal est issu d'une longue tradition, déjà présente dans la LOADDT (loi Voynet) de 1999 qui se fonde sur les trois piliers : « un territoire, un projet, un contrat ». On en retrouve les éléments dans les récents contrats de relance et de transition écologique (CRTE), dont la mise en œuvre témoigne du caractère conjoncturel. L'injonction à « faire territoire » ne prend sens, finalement, que dans des situations très spécifiques, où l'on peut identifier des périmètres de « bassin de vie » (par les déplacements vers le travail ou les équipements majeurs). Le projet consiste à affirmer la spécificité de ce territoire et à lui conférer une certaine visibilité. D'autre part, elle correspond à une période « militante » de l'intercommunalité, le projet étant censé consolider l'institution nouvelle et en favoriser l'appropriation par ses habitants. Dans cette vision de l'intercommunalité, il s'agit de leur donner un rôle majeur d'ensembliser des politiques publiques locales qu'elles impulsent et définissent à travers un « projet de territoire ».

Or, dans la plupart des cas, non seulement les conditions initiales du projet ne sont pas réunies (et particulièrement la consistance d'un « territoire » autour d'un bassin de vie), mais encore le « projet » apparaît plus comme un instrument d'affirmation qu'un instrument de transformation. Même si nombre d'EPT et EPCI ont élaboré des projets de territoire, tous reconnaissent que la notion de « bassin de vie » n'est pas opératoire en Île-de-France en raison de l'interdépendance des territoires et du poids considérable de la ville de Paris.

Passer du « Projet » aux « problèmes » de politique publique revient à s'interroger moins sur le territoire que sur les politiques publiques elles-mêmes et les questions communes qu'elles posent à toutes les municipalités. Au-delà du découpage des compétences, quels sont les objectifs visés à travers telle ou telle politique publique ? Comment la mettre en œuvre en limitant les effets de bords, les externalités négatives, en l'inscrivant dans un ensemble qui fasse système ? Comment embarquer les différentes parties prenantes dans cette mise en œuvre au-delà des relations contractuelles classiques ?

Partir de ces situations, cela conduit à construire l'intercommunalité non autour d'un discours ensemblier, mais d'un projet plus modeste, celui de « gestionnaire de problèmes publics ». Tel semble être le modèle (implicite) de construction de l'intercommunalité dans la zone dense de la région francilienne.

« Finalement, on fonctionne sans s'adosser à un Projet ou une stratégie, ni même à partir de nos compétences. On part de problèmes que l'on identifie entre techniciens des villes et de l'intercommunalité et on cherche à produire les solutions les plus adaptées. » (DGS, EPT)

Leur légitimité tient finalement avant tout à leur capacité à « faire », à produire équipements et services, dans un contexte marqué par la complexification de l'action publique, où les autres acteurs territoriaux (Etat, Région, Départements...) sont certes des financeurs mais de moins en moins des opérateurs.

La mise en œuvre de politiques liées à l'environnement et aux stratégies de transition s'inscrit dans cette logique de traitement de « problèmes » plutôt que de déploiement d'un projet global. Il s'agit de trouver les modes de mise en œuvre les plus adaptés aux caractéristiques du territoire intercommunal et de sa population résidente et présente. En effet, les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre, de baisse de consommation d'énergie et de ressources (eau, matériaux), de réduction des déchets, de préservation de la biodiversité, de sobriété foncière s'imposent à tous, mais sont mises en œuvre dans des conditions matérielles (état du cadre bâti, niveau de vie et préférences de la population, nature des activités économique, régime des mobilités, qualité de la biodiversité, etc...) très spécifiques qui demandent des ajustements, des négociations, de modes d'action adaptés d'autant plus que, souvent, il s'agit de faire « moins » et « autrement » que « plus ». Les EPT et les EPCI par nécessité ou par volontarisme investissent ces domaines qui constituent, pour certains interlocuteurs, un champ privilégié des intercommunalités :

« La montée en puissance intercommunale se joue autour de la prise en charge volontariste des compétences de la transition environnementale que les communes, quelles que soient leurs tailles ne peuvent assurer seules :

- la compétence "collecte des déchets" est classiquement une compétence très intégratrice,

- Le passage à une gestion de l'eau en régie constitue sans doute un acquis majeur de l'intercommunalité, fédérant les communes de toutes tailles et de tous bords politiques. En outre, c'est une responsabilité qui oblige à l'ouverture inter-intercommunale (4 à 6 intercommunalités concernées).

- un processus du même type est engagé autour de la mutualisation des réseaux de chaleur locaux.

- le sujet du même ordre qui reste à travailler est celui de l'agriculture et de l'alimentation (PAT).

C'est globalement la capacité à structurer et gérer des écosystèmes qui fait la force de l'intercommunalité. » (Président, EPT).

> Un chantier relationnel : prendre place dans le paysage « syndical » ?

Le dernier constat est sans doute le plus déstabilisant : à l'évidence, dans l'unité urbaine de Paris, les intercommunalités ne se démarquent pas véritablement du modèle syndical dont elles sont issues. On sait que c'est en Ile de France que la couverture territoriale par les syndicats intercommunaux a été historiquement la plus dense. La nécessaire gestion intercommunale des réseaux de tous ordres au sein d'une seule agglomération explique cette singularité historique.

Dans les syndicats de communes, les communes partagent des moyens et des ambitions sur quelques enjeux, mais non un projet politique. C'est à cela qu'il s'agissait de remédier au travers de la mise en place des « intercommunalités de projet ». Or ne faut-il pas constater aujourd'hui, des décennies plus tard, que c'est cette histoire longue de l'intercommunalité syndicale (de métiers) qui est à l'ordre du jour – peut-être davantage que l'intercommunalité généraliste longtemps espérée - face aux nouveaux enjeux de la gestion du métabolisme métropolitain ?

Mais, dans l'unité urbaine de Paris, les EPCI s'inscrivent dans un paysage syndical touffu, qui les fait voisiner avec les multiples syndicats techniques maillant le territoire francilien. Faudrait-il alors prendre acte de ce constat et chercher moins à s'extraire de ce fonctionnement syndical qu'à s'y inscrire de façon davantage spécifiée ?

Le fonctionnement intra-communautaire participe aussi de cette logique syndicale. Les intercommunalités de l'unité urbaine de Paris ne s'organisent pas du tout comme les grandes intercommunalités de province : aucune ne pratique la mutualisation des services entre la ville-centre et le regroupement intercommunal ; la déconcentration des services intercommunaux ne se met pas en place. Mais ce contexte, de nombreuses intercommunalités pratiquent un fonctionnement « à la carte ». Elles suscitent l'émergence d'ententes intercommunales, formalisées ou pas : des groupes de deux ou trois communes se constituent pour gérer des équipements (école de musique, sport, etc.), monter des événements, proposer des activités périscolaires, etc.

Du point de vue des communes, le recours aux services des EPT ou des EPCI ne se différencie que peu des modalités de recours aux services des syndicats techniques ou des départements. Cela s'explique par la forte technicisation des EPCI et des EPT (considérés comme des « centres de ressources techniques ») et la faible vie politique interne de ces organismes. Les EPT et les EPCI n'apparaissent-ils pas comme une des formes des structures au service des communes ?

Conclusion : repenser les horizons de l'intercommunalité ?

L'intercommunalité dans l'unité urbaine de Paris échappe à l'évidence au modèle de l'intégration politique et technique. Elle fonctionne davantage sur le modèle de la copropriété (voir le tableau ci-dessous). Faut-il continuer à envisager que le modèle de l'intercommunalité intégrée est le seul horizon souhaitable ?

Trois régimes d'intercommunalité

	L'idéal implicite de certains promoteurs de l'intercommunalité	La réalité du fonctionnement intercommunal francilien (et rural ?)	Une ligne de fuite du fonctionnement intercommunal francilien (et rural ?)
	<i>Intercommunalité intégrée (de type « Nantes »)</i>	<i>Copropriété</i>	<i>Coopérative</i>
<i>Mode d'exercice du pouvoir</i>	<i>Leadership de la ville centre</i>	<i>Bureau</i>	<i>Bureau + Conseil</i>
<i>Fonctionnement</i>	<i>Mutualisation + déconcentration</i>	<i>Services aux communes</i>	<i>Projets + mise en réseau</i>
<i>Espace politique</i>	<i>Enjeux du territoire</i>	<i>Enjeux « orphelins »</i>	<i>Enjeux des communs dans la transition écologique</i>
<i>Horizon</i>	<i>Intégration politique croissante</i>	<i>Instrument de type syndical</i>	<i>Solidarité et impulsion</i>

En effet, un autre modèle, celui de la coopérative, semble plus réaliste au regard de l'organisation francilienne : il confère une fonction politique aux intercommunalités, mais non sous la forme de l'énoncé stratégique global, mais de la détection des enjeux communs, notamment dans la perspective de la transition écologique. S'il vise le renforcement de la solidarité, ce n'est pas *via* les mécanismes de redistribution fiscale et financières : en Île-de-France, ils sont principalement opérés par d'autres mécanismes que l'intercommunalité. La solidarité s'opère ici par les seules politiques publiques partagées, laissant les questions de solidarité fiscale et financière s'opérer par d'autres canaux. L'intercommunalité a un rôle d'impulsion et de coordination, mais elle ne vise pas l'intégration politique croissante. Cet autre horizon de l'intercommunalité ne serait-elle pas également pertinente pour de nombreuses intercommunalités rurales ? Cela pourrait être l'apport à l'action publique locale de cette région Île-de-France à l'histoire de l'intercommunalité : proposer une alternative au modèle de l'intercommunalité « à la nantaise », qui n'est pas une « intercommunalité au rabais » mais un autre horizon intercommunal.

➤ **Liste des personnes rencontrées (entre mai et septembre 2022)**

Pierre-Christophe BAGUET, président de l'EPT Grand Paris Seine Ouest

Frédéric BAUDIN-CUILLIERE, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Paris Saclay

Jean-Didier BERGER, président de l'EPT Vallée Sud du Grand Paris

Noël BERTOMEU, directeur général des services de l'EPT Boucle Nord de Seine

Michel BISSON, président de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud

Eric BRAIVE, président de la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération

Jean-Paul JEANDON, président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Michel LEPRETRE, président de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre

Guillaume LE LAY FELZINE, président de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne

Jacques JP MARTIN, vice-président de l'EPT Marne et Bois

Séverine ROMME, directrice générale des services de l'EPT Est Ensemble

François ROUSSEL-DEVAUX, directeur général des services de l'EPT Marne et Bois

Jean de SAINT-SERNIN, directeur général des services de l'EPT Paris Ouest la Défense

Marion VERGEYLEN, déléguée générale de l'association des maires d'Île-de-France.

Points de repères – Intercommunalités de France

Les compétences des intercommunalités de la zone dense francilienne

Figurent à chaque fois les compétences exercées obligatoirement en lieu et place des communes membres ainsi que le prévoit la loi. D'autres compétences peuvent être transférées aux intercommunalités sur la base du volontariat ; elles peuvent également constituer d'importants domaines d'intervention.

Ces compétences peuvent être exercées conjointement par plusieurs intercommunalités au sein de syndicats mixtes.

Communauté d'agglomération

1° En matière de développement économique : actions de développement économique ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire.

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

6° En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs.

7° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

8° Eau.

9° Assainissement des eaux usées.

10° Gestion des eaux pluviales urbaines.

Communauté urbaine

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

b) Actions de développement économique ;

c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;

d) Lycées et collèges sous conditions ;

e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

f) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire ;

b) Création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement ; plan de mobilité ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

a) Programme local de l'habitat ;

b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) Assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales urbaines et eau ;
 - b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt communautaire ainsi que création, gestion et extension des crématoriums ;
 - c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
 - d) Services d'incendie et de secours ;
 - e) Contribution à la transition énergétique ;
 - f) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ;
 - g) Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz ;
 - h) Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;
- 6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :
- a) Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
 - b) Lutte contre la pollution de l'air ;
 - c) Lutte contre les nuisances sonores ;
 - d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
 - e) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.
- 7° Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

Métropole du Grand Paris

1° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :

- a) Elaboration du schéma de cohérence territoriale ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain ; actions de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ;
- b) Elaboration d'un schéma métropolitain d'aménagement numérique ;

2° En matière de politique locale de l'habitat :

- a) Programme local de l'habitat ou document en tenant lieu ;
- b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ;

d) Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;

3° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain ;

b) Actions de développement économique d'intérêt métropolitain ;

c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale ;

d) Participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire.

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

a) Lutte contre la pollution de l'air ;

b) Lutte contre les nuisances sonores ;

c) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

d) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Etablissement public territorial

1° Politique de la ville :

a) Elaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;

b) Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

c) Programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

d) Signature de la convention intercommunale mentionnée à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (mixité sociale, modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain) ;

2° Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial.

3° Assainissement et eau.

4° Gestion des déchets ménagers et assimilés.

5° Action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat.

6° Plan local d'urbanisme intercommunal.

7° Les compétences de la métropole du Grand Paris soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues comme telles (cf. ci-dessus : aménagement, habitat, zones d'activité économique, etc.).



INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

Intercommunalités de France
22 rue Joubert – 75009 Paris
01 55 04 89 00
www.intercommunalites.fr

acadie

Écrire les territoires. Dessiner la chose publique.

acadie | coopérative conseil
170 bis rue du Faubourg Saint-Antoine, 75012 Paris
+33 (0)1 43 79 97 79
acadie-cooperative.org