

Forum métropolitain : une conférence territoriale Grand Paris avant l'heure

Grand Paris 10 octobre 2017

Les élus du Forum métropolitain du Grand Paris ont débattu de l'avenir de l'organisation administrative locale en Ile-de-France à l'occasion de la présentation d'un audit de la réforme territoriale réalisé par l'IAU et l'Apur. Tous les ténors étaient là, pour un bureau du syndicat mixte en forme de conférence territoriale Grand Paris avant l'heure.

Du beau monde. Mis à part Jacques JP Martin, reçu avec Jean-Didier Berger à Matignon au même moment, de nombreux ténors du Forum métropolitain étaient présents, mardi 10 octobre 2017, rue de Lyon, dans les bureaux du syndicat mixte. Anne Hidalgo, Patrick Ollier, Patrick Devedjian, Patrick Braouezec, Christian Favier, Daniel Guiraud, Philippe Laurent, Jean-Yves Le Bouillonnet, Daniel Breuiller, Michel Leprêtre, Olivier Klein, Pierre Mansat, Didier Bariani, Nicole Goueta ou Jean-Raymond Hugonet, nouveau sénateur de l'Essonne, étaient notamment présents autour de Jean-François Vigier, président du Forum, pour découvrir les résultats de « l'audit du bilan de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris » présenté par ses auteurs, l'IAU et l'Apur (*).



Les poids-lourds du syndicat mixte, ici lors de feu le conseil de préfiguration de la métropole du Grand Paris, étaient là. © Jgp

108 réponses à un questionnaire adressé à des élus franciliens de toutes strates ont été recueillies dans ce cadre. Une quarantaine d'entretiens, avec des responsables d'exécutifs locaux et/ou des directeurs généraux de service ont complété l'ensemble. En résulte une somme d'enseignements dont la richesse a été unanimement saluée par les élus du Forum métropolitain du Grand Paris

réunis en bureau.

Attachement au rôle des maires

« Cet audit met notamment en relief l'attachement des élus au rôle et aux attributions des maires », résume Jean-François Vigier. Les questions posées s'articulaient autour de celle, centrale, consistant à savoir ce que les lois NOTRe et Maptam, et la recomposition intercommunale en découlant, avaient changé pour les élus de la Région capitale. La réalité et l'ampleur du transfert de la compétence de développement économique des communes aux intercommunalités est, ainsi, mis au jour par cet audit. 87 % des intercos interrogées se sont vues transférer les zones d'activité de leur territoire.



Jean-François Vigier et Anne Hidalgo étaient présents. © Jgp

Le document souligne, cependant, une forte réticence des maires à transférer à l'échelon intercommunal la politique locale du commerce. Réticence, également, en matière d'aménagement, avec un attachement persistant et viscéral des maires à cette compétence majeure. Ainsi, seules 40 % des intercommunalités de l'échantillon ont mis en place un schéma de cohérence territoriale (Scot) et 22 % un plan local d'urbanisme intercommunal. « On sent une résistance réelle des maires dans ce domaine, à l'image de leur volonté de conserver leurs offices publics de l'habitat », indique Tanguy Le Goff, (IAU) co-auteur de cette étude (*).

« Le PLUI est une aberration »

« Le PLUI est une aberration ! estime Sébastien Meurant, vice-président de la communauté d'agglomération Val Parisis – et désormais sénateur -, interrogé dans le cadre de cet audit. Ce n'est pas à une administration extérieure de s'occuper de l'aménagement de Saint-Leu-la-Forêt. Ceux qui connaissent la réalité des territoires, ce sont les élus concernés. En cas de despotisme administratif, il y aura inévitablement une résistance, voire une forte opposition de la plupart des élus et plus généralement de l'ensemble de nos concitoyens. »

Jean-Didier Berger, président de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris, également cité dans cette étude, estime, pour sa part, « qu'il faut qu'il existe des ensembles cohérents. Si on décide de rendre le PLU aux communes, il faut leur rendre un bloc complet : PLU, PLH, OPH, DIA... Ce bloc ne peut pas être partagé. [...] Il est aberrant qu'une intercommunalité s'engage à construire 1 000 logements par an et que les communes ne libèrent aucune zone constructibles dans leur PLU.

»

Aménagement : une répartition incertaine

« Je vérifie tous les permis de construire au-delà de dix logements par opération, témoigne Xavier Lemoine, maire de Montfermeil, interrogé également dans le cadre de cet audit. Et je les reprends autant de fois qu'il le faut avec l'architecte. Ça agace peut-être au début mais quand on a un prix de l'urbanisme ça agace beaucoup moins et on est fier. Il faut comprendre que l'urbanisme est la clé de la physionomie, de l'ambiance et du dynamisme de la ville. Cela conditionne l'avenir de la ville. »

Xavier Lemoine, maire de Montfermeil. © Jgp

En matière d'aménagement toujours, seuls 35 % des EPCI (et deux EPT sur huit) ont défini leur intérêt communautaire, indique également l'enquête. Or le degré d'intégration de la compétence aménagement sera bien évidemment lié aux limites déterminées par l'intérêt communautaire, poursuivent ses auteurs.

« Nous n'avons aucun problème pour délivrer un permis de construire pour un pavillon, mais nous ne savons pas à partir de quelle surface cela devient de l'aménagement, témoigne Jean-Pierre Spilbauer, maire de Bry-sur-Marne. Nous sommes dans l'expectative vis-à-vis de cela. [...] Nous constatons que les communes ont définitivement perdu la compétence aménagement. Cela implique une autre interrogation : la compétence aménagement restera-t-elle une compétence territoriale ou deviendra-t-elle une compétence métropolitaine ? Nous nous interrogeons puisque l'intérêt métropolitain est encore en cours de définition et que la métropole souhaite se doter d'une société publique locale (SPL). »

Intercommunalité : plus d'appétit en grande couronne

L'audit présenté met, par ailleurs, en évidence l'appétence plus grande des élus de grande couronne pour l'intercommunalité par rapport à leurs collègues de la petite couronne. La taille des villes qui entourent Paris, importante, ajoutée aux inconnues sur l'avenir des établissements publics territoriaux, que la loi actuelle prive de ressources fiscales propres à compter de 2021, l'explique sans doute.

« Si l'on compare la situation avant les lois Maptam et NOTRe et la situation en 2017, le nombre d'intercommunalités a été divisé par deux et leur taille moyenne (en nombre de communes et d'habitants) a été multipliée par deux », indique l'audit. Si une réduction du nombre de structures a donc bien eu lieu, l'étude effectuée par l'IAU et l'Apur à la demande du forum métropolitain ne constate pas forcément d'économies d'échelle. « Seulement 1 % de la masse salariale des communes a été transféré aux intercos sur la période considérée », relève Léo Fauconnet (IAU), co-auteur de cette étude (*).

« Des économies ont été réalisées lorsqu'elles étaient recherchées, ce qui n'est pas systématiquement le cas », ajoute l'expert, se gardant en l'espèce de tous jugements en opportunité. La dénonciation de l'impact des baisses inédites de dotations de l'Etat (DGF) revient également comme un leitmotiv.

La DGF des communes d'Ile-de-France a diminué de plus de 56[insec]% sur la période 2012-2017, passant de 3,91 milliards d'euros à 1,71 milliard, soit une baisse cumulée de 1,5 milliard d'euros, rappelle le rapport.

Lors des échanges qui ont suivi cette présentation, Patrick Devedjian, président du conseil départemental des Hauts-de Seine, a rappelé que la métropole

comptait un territoire de plus de deux millions d'habitants avec Paris, estimant que les départements qui représentent des ensembles de taille inférieure, constituant une intercommunalité véritable, sont à conserver.

Patrick Devedjian. © Jgp

Outre la question du qui fait quoi, celle du modèle intercommunal à choisir s'est également posée au travers de plusieurs interventions. Une majorité d'élus semble hostile à l'élection au suffrage universel direct des présidents d'intercommunalité, dont la métropole. Ce qui ne les empêche pas de mettre en cause la légitimité d'un échelon intercommunal dont les représentants sont élus au second degré.

Un rapport salué

« Les élus ont salué la qualité du travail mené, et les débats qui ont suivi, ont été riches et constructifs, souligne le Forum. Ils ont notamment réaffirmé la réalité du « fait métropolitain » que l'organisation territoriale doit accompagner. Ils ont souhaité rappeler l'importance de l'échelon communal comme base de la construction métropolitaine et la singularité de la situation francilienne que toute évolution institutionnelle devra prendre en compte, poursuit le syndicat mixte. A l'issue des débats, les élus ont mandaté le groupe de travail évolutions institutionnelles et législatives de l'espace métropolitain, qui a piloté ce bilan, afin qu'il élabore des propositions en vue de la Conférence territoriale du Grand Paris à venir. Elles seront soumises aux instances du syndicat d'ici début novembre », indique également le syndicat.

* Tanguy Le Goff, Léo Fauconnet (IAU), Emilie Moreau et Véronique Dorel (Apur) ont réalisé cet audit. Antoine Valbon pour l'association des DG des intercos et Patrice Girot pour l'association des DG de collectivités ont participé à l'élaboration du questionnaire. Sylvie Husson, du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, y a également apporté sa contribution.

Aménagement : multiplication des EPL intercommunaux et redéfinition du rôle des EPL départementaux

L'audit réalisé par l'IAU et l'Apur relève « le développement des EPL intercommunaux au cours des dernières années ». « Les nouvelles intercommunalités de grande taille investissent en effet le champ de l'aménagement n'hésitant pas à créer leur propre entreprise publique locale (EPL), leur propre opérateur capable de porter leurs projets urbains, indiquent les auteurs. La MGP a ainsi annoncé, en mai 2017, son intention de se doter d'une SPLA capable notamment de porter les projets de ZAC relevant de l'intérêt métropolitain avant la fin de l'année 2017.

Ces intercommunalités potentiellement fortes – par leurs compétences et leurs moyens financiers – en défendant leurs intérêts et leur vision du développement d'un espace, viennent concurrencer les départements. Et ces derniers, eux aussi, redéfinissent leur rôle en matière d'aménagement en optant pour différentes solutions. Les uns optent pour la fusion de leur SEM aménagement avec d'autres outils d'ingénierie départementaux. C'est le choix opéré par le département de l'Essonne dont la SEM Essonne aménagement, la SPL des Territoires de l'Essonne et l'agence départementale Essonne développement ont été réunies au sein d'un même groupement d'intérêt économique (GIE).

De même, l'exécutif du département de Seine-et-Marne a fusionné sa SEM Aménagement 77 au sein d'une agence d'appui aux territoires (prenant la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial – Epic) regroupant Act'art (culture), Initiatives 77 (insertion par l'emploi), le conseil d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et Seine-et-Marne environnement.

La nouvelle SEM interdépartementale des Yvelines et des Hauts-de-Seine – Citallios – résulte en effet de la fusion, en septembre 2016, de la SEM 92, d'Yvelines aménagement projet, de la Sarry (SEM pluricommunale détenue par neuf communes des Yvelines) et de la Semercli (SEM communale de la ville de Clichy-la-Garenne) », rappelle l'audit. © Jgp

D'autres optent pour la mutualisation des moyens des EPL du territoire en regroupant les ressources de la SEM départementale avec celles des EPL du bloc communal en vue d'une plus grande concentration des moyens. C'est le modèle adopté par les Yvelines avec une variante notable ; la fusion ne s'est pas faite seulement avec les EPL du territoire départemental mais en y associant aussi la SEM du département voisin. La nouvelle SEM interdépartementale des Yvelines et des Hauts-de-Seine – Citallios – résulte en effet de la fusion, en septembre 2016, de la SEM 92, d'Yvelines aménagement projet, de la Sarry (SEM pluricommunale détenue par neuf communes des Yvelines) et de la Semercli (SEM communale de la ville de Clichy-la-Garenne) ».

Verbatim

Grands syndicats urbains : un impact faible...
sauf pour le Sedif

Christophe Provot, DGA du Sigeif : « La réforme institutionnelle ne nous a pas impactés négativement. Au contraire, elle nous a renforcés. Le syndicat continue de fonctionner avec sa base d'adhérents que sont les communes. Désormais, nous accompagnons même les intercommunalités dans l'élaboration et la réalisation de leurs PCAET. Plus que jamais nous appuyons notre action sur le

bloc communal. »

Patrice Furé, directeur de cabinet du Sycotm : « La loi NOTRe et donc la nécessité pour les EPT d'adhérer à un syndicat ou à un autre, pour ceux qui avaient une adhésion en étoile, a bien évidemment suscité des discussions au sein de ces mêmes EPT quand les communes membres n'adhèrent pas toutes au même syndicat. Globalement rien a changé à ce jour dans aucun EPT. »

Laurent Georges, directeur général du Sipperec : « Jusqu'à présent, la réforme territoriale (et la recomposition territoriale) nous a impactés à la marge. En termes de compétences, il y a eu énormément de débats au moment de la loi NOTRe. Toutefois, au final, la loi NOTRe a rétabli la cohérence des missions concernant l'aménagement numérique. Alors que la loi Maptam avait transféré la compétence de création et d'exploitation des réseaux très haut débit à la MGP, la loi NOTRe a corrigé le tir en transférant à la métropole une compétence d'établissement d'un schéma d'aménagement numérique mais laissé la gestion des réseaux aux communes et syndicats. »

Philippe Knusmann, directeur général du Sedif : « La réforme territoriale met en péril les solidarités qui existent depuis 1922, date de notre création. Nous n'avons pas attendu pour instaurer une mutualisation et travailler ensemble. La loi a permis aux collectivités de remettre en cause une organisation qui marche bien, de façon paisible, avec une gouvernance partagée, avec l'idée de promouvoir la mutualisation. Or, en Ile-de-France cela produit l'effet inverse puisque le Sedif existait déjà avec un niveau de consolidation supérieur à celui de la métropole. La conséquence, c'est que des investissements considérables devront être réalisés pour séparer les réseaux, entraînant des coûts supplémentaires. A une échelle métropolitaine, on ne voit pas comment chaque territoire peut avoir son propre outil d'autant plus que la production d'eau n'est pas sur les territoires et donc il existe une dépendance évidente. »

[Téléchargez l'audit du bilan de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris](#)