

Adelyce a lu pour vous...

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME TERRITORIALE
DANS L'ESPACE MÉTROPOLITAIN DU GRAND PARIS
Forum métropolitain du Grand Paris - Octobre 2017

REFORME TERRITORIALE : LE GRAND PARIS A L'HEURE DU BILAN

Aurélie Rébufatti et Jérémy Lalanne
Consultants Adelyce

Janvier 2018



Sources

RAPPORT DE L'ÉTUDE MENEÉ PAR L'IAU IDF ET L'APUR.

PRESENTÉE AU FORUM METROPOLITAIN DU GRAND PARIS LE 10 OCTOBRE 2017

Cette étude repose sur une enquête comprenant deux volets complémentaires :

- quantitatif - envoi d'un questionnaire aux directeurs généraux des services des EPT, EPCI et communes d'Île-de-France structuré autour de 5 thématiques :
 - répartition des compétences,
 - ressources humaines,
 - intégration financière,
 - gouvernance,
 - plus-values
 - et difficultés de la réforme (questions ouvertes).
- qualitatif - entretiens d'élus et de responsables administratifs abordant les mêmes thématiques.

L'étude s'appuie sur une retranscription de 40 entretiens et une analyse de 108 questionnaires complétée par d'autres données publiques ou produites par les agences d'urbanisme.

L'étude a été réalisée entre les mois d'avril et de septembre 2017 et présentée à l'occasion de la réunion du Bureau du Forum métropolitain du Grand Paris, le 10 octobre 2017.

A télécharger ici : https://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1406/Bilan_reforme_territoriale_Octobre_2017.pdf

La décentralisation à la française, un système trop complexe ?

Les lois de réforme territoriale (Maptam, NOTRe puis RCT) ont pour objectif de simplifier, rationaliser et mutualiser les rapports entre les collectivités, afin de participer aux programmes de réduction des dépenses publiques. Malheureusement, la Cour des comptes a annoncé dans son rapport d'octobre 2017 que la réforme territoriale va difficilement pouvoir générer des économies.

Afin de dresser un premier bilan de cette réforme institutionnelle, **l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU îdf)**, en collaboration avec **l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)** a réalisé une enquête auprès des collectivités territoriales et EPCI de la région Ile-de-France.

Présentées lors du **Forum métropolitain du Grand Paris** le 10 octobre 2017, les conclusions de cette étude permettent d'évaluer l'impact des différentes lois territoriales.

- en quoi améliorent-elles le fonctionnement des institutions ?
- quelles sont les difficultés évoquées par les différents niveaux territoriaux ?

1- Pourquoi la réforme territoriale est-elle un long chemin ?

En quelques années, les lois de réforme territoriale se sont succédé avec de nombreux chamboulements, tant au niveau des compétences des collectivités que de leurs périmètres.

Des difficultés à opérer les transferts de compétences

Les réponses à l'enquête mettent en évidence la mise en place progressive des transferts de compétences entre les différents niveaux territoriaux. Il faut bien comprendre que l'histoire et la culture des collectivités en Île-de-France y est pour beaucoup dans la répartition actuelle des compétences.

On retrouve tous les cas de figures :

- communes autonomes qui, une fois intégrées dans la nouvelle carte intercommunale, ne sont évidemment pas devenues motrices en matière de transferts de compétences,
- fusion entre deux strates d'EPCI,
- anciennes communautés de communes
- et anciennes communautés d'agglomération.

Aux cultures très différentes, ces collectivités n'ont pas la même vision du rôle de l'intercommunalité.

Si la mise en application des lois successives est censée faciliter les transferts de compétences, d'un service ou d'une partie d'un service, elle doit également se traduire par des transferts de personnels. Mais la réalité est bien différente puisqu'en majorité, les communes ont gardé leurs agents, multipliant alors les coûts liés à l'exercice de ces compétences.

Créer une dynamique intercommunale... Tout un projet !

Autre conséquence des transformations de la carte intercommunale : la majorité des EPCI ne disposent pas aujourd'hui de projet de territoire.

« 63% des communautés de communes et 57% des communautés d'agglomération ne disposent pas de projets de territoires »

L'étude révèle qu'à ce jour, ils sont plus dans la gestion et la prise en main d'outils de mutualisation que dans l'élaboration d'un projet de territoire. Les élus consultés dans ce rapport mettent pourtant bien en évidence la capacité fédératrice d'un tel travail à l'échelle d'un bassin de vie ; mais il est, semble-t-il, encore trop tôt.

Périmètre d'actions, finances... Quelle collectivité s'en sort le mieux ?

Les départements

Même si les départements ont perdu une grande partie de leur champ d'action suite à la suppression de la clause de compétences générales, il leur reste une petite marge de manœuvre pour agir. Sous couvert du principe de solidarité territoriale ou même, parfois, en s'octroyant le droit d'intervenir...

D'un point de vue financier, les départements ne sont pas tous impactés de la même manière par la baisse des dotations : les plus fortes baisses concernent ceux qui concentrent les populations les plus aisées et les activités économiques les plus dynamiques. Pour compenser ces pertes, les départements ont sensiblement relevé leurs taux d'imposition. C'est en grande couronne que les augmentations sont les plus marquées.

Les régions

La situation est bien différente pour les régions qui sont amenées à exercer un rôle de chef de file en matière de développement économique et d'aide aux entreprises.

Tout comme l'ensemble des régions, l'Île-de-France a été moins impactée par la baisse des dotations et bien plus par la modification des taux de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui représentait 16% de son budget. Une structure de recette qui ne cesse de bouger puisque désormais les régions ne disposent plus de dotation mais bien d'une part de la TVA.

La Métropole du Grand Paris (MGP)

Structure récente, la MGP récupère un certain nombre de compétences exclusives telles que l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT). Quant au rôle qu'elle jouera sur les territoires, une part d'inconnue subsiste.

Depuis la sortie du rapport, la MGP a voté son intérêt métropolitain pour les compétences relatives à l'aménagement. Sont ainsi transférés les grands équipements d'intérêt culturel ou sportif d'envergure nationale ou internationale (la gestion devra cependant être effectuée « en concertation et en cohérence avec les objectifs des communes et des territoires concernés »), une ZAC (Docks de Saint-Ouen, cédée par la commune). Ont également été votés pour le futur les critères de définition des intérêts métropolitains. Ces transferts ne devraient pas avoir pour conséquence des transferts de personnels à la MGP.

Un soutien financier à l'intégration communautaire non négligeable

Malgré un climat financier tendu lié aux baisses de DGF, les EPCI ont pu bénéficier d'une hausse non négligeable des dotations d'intercommunalité. Ces nouvelles recettes peuvent être reversées aux communes grâce aux attributions de compensation. Autant dire que ces mesures auraient pu être prévues dans un pacte fiscal et financier, permettant d'identifier les inégalités sur le territoire intercommunal et d'organiser la péréquation au sein de l'EPCI.

2- Répartition des compétences Des responsabilités pas toujours très claires

Difficile de tirer un bilan unilatéral de la réforme territoriale : les résultats sont variables selon les domaines de compétences. Le besoin de clarification sur certaines compétences se heurte au désir des communes de garder la main sur l'avenir de leurs territoires, d'où des confusions. La preuve en exemples.

Développement économique : une nouvelle attribution des rôles pas toujours respectée

C'est sans doute le domaine de compétences où le législateur a porté les plus gros efforts de clarification : le développement économique relève bien désormais des structures intercommunales, avec la région en chef de file et les intercommunalités en relais locaux.

Si les mairies ont plutôt bien accepté cette nouvelle organisation, elles ont été plus réticentes à transférer les compétences dites de « proximité ». La politique locale d'animation du commerce est la compétence qui a été la moins transférée. Viennent ensuite, mais dans une bien moindre mesure, les compétences des zones d'activités économiques et de l'emploi, le tourisme et le développement du réseau d'entreprise.

Aménagement : les maires restent très attachés à la gestion de leur territoire

Le même schéma se reproduit pour les compétences relatives à l'aménagement mais avec un degré de confusion plus important. On cherche à conserver dans les mairies ce qui relève de l'intérêt communal.

Pour exemple, le PLU : bien qu'il s'agisse d'une compétence obligatoire transférée des communes vers les EPCI, seulement 22% des intercommunalités possèdent un PLUi.

Au sein de la MGP, seulement 3 EPT ont engagé la réalisation de ces documents. Le problème est bien politique puisque la situation résulte de la formation de majorités de blocages dans les conseils communautaires.

Le désir des communes de garder la main sur la destination des sols aboutit à des aberrations. Ainsi 70% des EPCI répondants ont créé un service d'instruction des permis de construire mais 74% des communes déclarent continuer à instruire ces mêmes permis...

Quand les syndicats gèrent les services urbains, ça se complique

Les EPT et EPCI ont presque intégralement pris en charge les compétences des services urbains. En Île-de-France, le fait que les grands syndicats parisiens aient pu conserver leur périmètre d'intervention a largement facilité le transfert sans que les élus s'y opposent.

En revanche, le problème se pose lorsqu'un EPCI adhère à un syndicat : son adhésion ne déclenche pas automatiquement celle de ses communes membres. Adhèrent celles qui le souhaitent. Les syndicats ne pouvant couvrir la totalité des territoires, il arrive que le transfert des compétences conduise à un découpage des plus ambigus.

Politique de la ville et de l'habitat : des inégalités importantes

La mise en œuvre de ces compétences dépend de la situation rencontrée. Optionnelles dans le cas des communautés de communes, les EPCI situés dans l'unité urbaine sont nettement plus nombreux à exercer ces compétences.

Du fait d'un manque de clarté dans les textes, des désaccords naissent au sein des intercommunalités qui ont une interprétation différente de leurs obligations, en particulier concernant les logements sociaux. C'est finalement grâce à l'intercommunalité que des élus initialement hostiles à ces constructions sur leurs territoires ont accepté de respecter le quota.

Compétences optionnelles : le flou demeure

La situation reste floue au sujet des compétences optionnelles. En effet, au moment des fusions, une partie des communes d'un nouvel ECPI choisissent d'exercer les compétences transférées. A titre d'exemple, 42% des communes ont transféré les compétences « équipements culturels, éducatifs et sportifs » mais 76% les ont conservées. Là encore, le temps devrait amener une clarification.

Un volet RH à la traîne

La stratégie en matière de compétences RH passe au second plan. Les processus de transfert d'agents sont peu avancés si ce n'est pour les compétences déchets, équipements et voirie. En effet, les incertitudes quant à la conservation des droits individuels ou collectifs en dissuadent plus d'un. De plus, la mutualisation des services est encore un outil qui fait peur aux élus et aux agents.

Finalement, les problématiques relatives à la masse salariale se concentrent aujourd'hui sur l'harmonisation des régimes indemnitaires et avantages sociaux. Ce recentrage peut être un point de départ d'une réflexion plus globale de ces nouvelles entités.

Abonnez-vous au **Journal de bord des pilotes des finances locales**, le blog expert d'Adelyce, pour recevoir dans votre boîte mail toutes les chroniques et analyses de nos consultants www.adelyce.fr/journal
Suivez-nous sur **LinkedIn/Adelyce** pour découvrir nos actualités : www.linkedin.com/company/adelyce