



Le 31 octobre 2017

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier ministre

Réf. : G/64 -17-0510E

Objet : L'organisation territoriale en région Île-de-France

En s'appuyant sur les différents travaux qu'elle a conduits au cours des dernières années et en tenant compte des réponses qui ont été apportées par les collectivités et organismes contrôlés, la chambre régionale des comptes Île-de-France m'a communiqué, en application des dispositions de l'article R. 243-19 du code des juridictions financières, un ensemble d'observations relatives à l'organisation territoriale en région Île-de-France, à ses faiblesses et aux évolutions nécessaires dans la perspective de la prochaine tenue d'une « conférence territoriale du Grand Paris ».

En application de l'article R. 143-11 du même code, il a été décidé de porter à votre connaissance les observations ci-après développées et les recommandations formulées.

Au regard des enjeux et caractéristiques de la région Île-de-France, le présent référé analyse les faiblesses de son organisation et ses conséquences en termes d'inégalités territoriales et propose différentes pistes d'évolution législatives ambitieuses pour y remédier.

1 UNE RÉGION STRATÉGIQUE

1.1 Un rôle moteur pour l'économie française

Sur une superficie couvrant seulement 2,2 % du territoire de la France métropolitaine, la région francilienne regroupe près de 12 millions d'habitants, soit 18,7 % de sa population, avec une densité moyenne supérieure à 1 000 habitants au km² contre environ 100 habitants au km² en moyenne dans les autres régions françaises.

Malgré les rééquilibrages opérés, depuis soixante ans, par les politiques d'aménagement du territoire, la région Île-de-France demeure le premier pôle économique français. Elle contribue pour 30 % au produit intérieur brut (PIB) national et son PIB par habitant (53 000 €) est près de 40 % supérieur à la moyenne nationale. Elle accueille, en outre, dans de nombreux domaines d'activités, les pôles d'excellence de l'économie nationale¹.

¹ L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Ce dynamisme global masque la persistance d'importantes difficultés socio-économiques. Ainsi, 1,6 million de franciliens vivent dans un quartier de la politique de la ville, soit 13 % de la population régionale, contre 8 % en France métropolitaine. Le territoire régional connaît également un déficit récurrent d'offre de logements, que l'action publique peine à résorber.

1.2 Une répartition spatiale interne spécifique

L'essentiel de la population francilienne réside dans une zone de bâti continu, appelée unité urbaine de Paris englobant 412 des 1 277 communes de la région, et qui concentre à elle seule 10 de ses 12 millions d'habitants et 5,8 millions d'emplois.

Cette répartition spatiale de la population et des activités explique que nombre de politiques publiques locales concernant le quotidien des franciliens relèvent, plus qu'ailleurs, de l'échelle régionale. En matière de transports, 8,5 millions de voyageurs y empruntent quotidiennement les transports en commun. Les infrastructures ferroviaires franciliennes accueillent 40 % du trafic national (sur 10 % du réseau). La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a confié à l'État, la création et la mise en service, d'ici à 2030, d'un nouveau réseau de transport public avec pour objectif de doter 90 % des franciliens d'une gare à moins de deux kilomètres de leur domicile.

Les spécificités géographiques et socioéconomiques de la région francilienne ont toujours conduit, dans l'histoire, le législateur à la doter d'une organisation institutionnelle propre.

2 UNE ORGANISATION TERRITORIALE ÉCLATÉE AU SEIN DE LA RÉGION

Alors que la région Île-de-France se singularise par sa grande unité fonctionnelle, son organisation territoriale est très morcelée en différents niveaux de collectivités territoriales et de groupements et la répartition actuelle des compétences ne permet pas de remédier à cette dispersion.

Comme sur l'ensemble du territoire national, l'organisation et le financement des services publics locaux proposés aux franciliens relèvent aujourd'hui de trois niveaux de collectivités - une région, huit départements et 1 277 communes - auxquels s'ajoutent le plus souvent au minimum deux niveaux de groupements : 54 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), dont la métropole du Grand Paris, et 779 syndicats de toute nature².

Ce dispositif complexe est mal compris de la population. Il appelle à ce que le rôle et la place de chaque échelon soient réexaminés.

2.1 Trois niveaux de collectivités territoriales à rééquilibrer

2.1.1 Un réexamen nécessaire des compétences respectives de la région et des départements

Le périmètre de la région Île-de-France, défini dans les années soixante, n'a pas été modifié par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

En comparaison des autres régions françaises, la collectivité régionale dispose de compétences particulières, héritées du district de l'agglomération parisienne, créé par la loi n° 1961-845 du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris, pour répondre aux besoins d'aménagements et d'équipements de son territoire.

² Données de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Historiquement, ces compétences spécifiques portent principalement sur la planification par le biais du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), le cadre de vie (espaces verts) et les transports (*via* l'établissement public Île-de-France mobilités, qui associe la région et les départements³). En matière d'espaces verts, les contrôles réalisés par la chambre régionale des comptes Île-de-France de la collectivité régionale et de son agence dédiée, l'agence des espaces verts, ont conduit la Cour en 2016, dans un référé, à recommander un réexamen du rôle de la région à l'égard des différents niveaux de collectivités et groupements concourant à cette politique publique et notamment avec les départements.

En dépit de la richesse de cette région, le déploiement du haut et très haut débit porté essentiellement par les départements franciliens, comme la chambre régionale des comptes Île-de-France l'a souligné dans le cadre des travaux de la Cour des comptes sur ces réseaux⁴, n'a paradoxalement pas été achevé.

Au regard de la taille et des dynamiques internes du territoire régional, la place et le rôle respectifs de la région et des départements mériteraient d'être réexaminés.

2.1.2 Un réexamen nécessaire de la place des départements au regard de la montée en puissance des grandes intercommunalités à fiscalité propre

À la différence des autres départements français, les départements d'Île-de-France ont déjà connu une importante réorganisation. Leur carte actuelle a, en effet, été arrêtée par la loi en 1964 en vue d'adapter leur périmètre à la réalité démographique et géographique du territoire francilien. Cette réforme s'est traduite par la réorganisation en huit départements des trois départements préexistants. À Paris et en petite couronne - Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne -, les compétences exercées par ces départements connaissent des aménagements par rapport au droit commun, notamment en matière d'incendie et de secours⁵ ou d'assainissement⁶.

La réforme des départements franciliens est intervenue bien avant le développement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui couvrent aujourd'hui l'ensemble du territoire régional. Cette nouvelle organisation intercommunale doit conduire à réexaminer le rôle et la place des départements. Les départements de Paris et de la petite couronne sont ainsi inclus intégralement dans le périmètre de la métropole du Grand Paris sans être associés à sa gouvernance institutionnelle. Aussi, la demande de fusion des départements des Hauts-de-Seine, en petite couronne, et des Yvelines, en grande couronne, votée par leurs assemblées en juin 2017, rapprocherait, si elle était acceptée, des départements dans une situation différente à l'égard de la métropole du Grand Paris, mais présentant également des profils hétérogènes en matière de superficie et de densité⁷.

Parmi les départements français, le département de Paris constitue une autre exception. Depuis 1964, son périmètre se confond avec celui de la commune de Paris. Les deux niveaux de collectivités sont dirigés par un exécutif et un conseil uniques et disposent d'une même administration. En tirant les conséquences des observations et recommandations d'un rapport de la chambre régionale des comptes Île-de-France d'octobre 2015 sur le périmètre de la gestion de ce département, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a procédé à sa fusion avec la commune à compter du 1^{er} janvier 2019 et doté la ville d'un nouveau statut.

³ Anciennement Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

⁴ Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan, janvier 2017.

⁵ Les départements de Paris et de petite couronne financent en commun le service public d'incendie et de secours placé sous la responsabilité du préfet de Police.

⁶ Les départements de Paris et de petite couronne sont compétents en matière d'assainissement au travers du Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP). Sur le reste du territoire national, et notamment dans la grande couronne parisienne, cette compétence revient cependant à l'échelon communal.

⁷ Le département des Hauts-de-Seine dispose d'une superficie de 176 km² et d'une densité de 9 155 habitant au km² contre 2 284 km² en superficie et 633 habitants au km² pour celui des Yvelines. Le département des Hauts-de-Seine est entièrement urbanisé.

2.1.3 Des créations de communes nouvelles à encourager

La carte des communes d'Île-de-France n'a pas connu d'évolution significative depuis la loi du 16 juin 1859 sur l'extension des limites de Paris à 24 communes limitrophes.

Parmi les communes franciliennes, celle de Paris a la particularité d'être, à l'instar de Lyon et de Marseille, organisée en arrondissements, chacun doté d'un maire et d'un conseil d'arrondissement élus et disposant d'un budget propre déconcentré, financé indépendamment des ressources de fiscalité locale du territoire. À compter de 2020, afin de tenir compte de l'évolution de leur démographie respective, les arrondissements parisiens seront regroupés pour partie en secteurs selon un principe qui trouve déjà une application à Marseille.

Sur le modèle de Paris, le législateur avait, en 1964, examiné la possibilité d'un regroupement des communes en petite couronne avant de l'écarter et de créer les départements de la petite couronne⁸.

Depuis 2010, la loi permet aux communes de constituer une commune nouvelle résultant de la fusion des entités qui la composent. Alors que son organisation urbaine s'y prête particulièrement, y compris en grande couronne, la région Île-de-France reste, à la différence d'autres régions, peu concernée par ces regroupements. En grande couronne, les cinq villes nouvelles⁹ créées à compter des années soixante dans le cadre du premier schéma d'aménagement de la région Île-de-France sont demeurées des structures intercommunales. Certaines d'entre elles (notamment la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise) éprouvent pourtant des difficultés à mettre en œuvre des politiques publiques locales coordonnées avec les communes membres comme la Cour des comptes l'a souligné lors de l'examen de la politique du logement en Île-de-France¹⁰.

2.2 Un organisation intercommunale complexe à deux niveaux de groupements

2.2.1 Une carte des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre encore adaptable

Comme sur le reste du territoire national, la loi a organisé l'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre en région Île-de-France. Pour ce faire, elle a institué un schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) pour l'unité urbaine de Paris et des schémas départementaux de coopération intercommunaux (SDCI) pour le reste du territoire régional.

La région Île-de-France compte aujourd'hui 54 intercommunalités à fiscalité propre (EPCI), à savoir la métropole du Grand Paris, une communauté urbaine, 19 communautés d'agglomération et 33 communautés de communes¹¹ (Cf. carte n° 1 jointe en annexe).

Au sein de ces organismes intercommunaux, la métropole du Grand Paris occupe une place particulière. Elle regroupe 7 des 12 millions de franciliens, issus de 131 communes, dont les 124 communes du territoire des départements de Paris et de la petite couronne ainsi qu'une commune du Val-d'Oise et six communes de l'Essonne¹² et elle dispose, de surcroît, d'un statut spécifique.

En dehors du périmètre de la métropole du Grand Paris, l'intercommunalité à fiscalité propre relève en revanche des formes juridiques de coopération intercommunale de droit commun (communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine) permettant des regroupements de taille et de niveau d'intégration différents (Cf. carte n°2 jointe en annexe).

⁸ Exposé des motifs de la loi n° 1964-707 du 10 juin 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

⁹ Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines.

¹⁰ Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique, avril 2015.

¹¹ Données DGCL.

¹² Ces communes de grande couronne font partie des 46 communes auxquelles la loi avait donné cette possibilité.

Cette situation a pu contribuer au morcellement excessif de l'intercommunalité francilienne. Ainsi, dans l'unité urbaine de Paris, outre la métropole du Grand Paris, coexistent des structures intercommunales relevant de niveaux d'intégration et de tailles variables allant de communautés de communes de 15 membres englobant moins de 20 000 habitants à une communauté urbaine de 73 communes regroupant plus de 400 000 habitants.

En outre, en l'état des textes applicables, la création de ces intercommunalités se traduit le plus souvent par la mise en place d'une nouvelle administration sans mutualisation des moyens ni des achats avec les communes membres.

En définitive, l'organisation de l'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France mériterait d'être rationalisée.

2.2.2 Une simplification de la carte des autres syndicats à poursuivre

Alors que l'on dénombre 768 syndicats de toute nature sur le territoire de la région Île-de-France¹³, une rationalisation de cette organisation est nécessaire et possible, comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport de juin 2016 sur la carte des syndicats intercommunaux réalisé à la demande du Parlement. La chambre régionale des comptes Île-de-France dans un chapitre du dernier rapport public annuel de la Cour sur l'organisation du traitement des déchets ménagers en Île-de-France l'a également récemment rappelé.

De nombreux syndicats peuvent être supprimés, regroupés ou transformés sans préjudice pour les usagers. La chambre régionale des comptes Île-de-France l'a récemment recommandé pour deux syndicats de déchets de la petite couronne¹⁴ et quatre organismes de la grande couronne¹⁵. À défaut, leurs moyens pourraient être mutualisés avec leurs membres, comme la Cour l'a également souligné dans le rapport précité.

3 UNE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS COMPLEXE ET INACHEVÉE

Créée par la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et modifiée par la loi n° 2014-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, la métropole du Grand Paris ne disposera d'une organisation institutionnelle et financière définitive qu'en 2021, soit cinq années après sa mise en place.

Pour autant, les travaux conduits par la chambre régionale des comptes Île-de-France permettent d'ores et déjà de tirer quelques enseignements de cette réforme institutionnelle.

3.1 Une organisation reposant sur une double intercommunalité sans rationalisation des acteurs existants

La loi a fixé à la métropole du Grand Paris l'objectif « d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre territoires, de développer un modèle urbain, social et environnemental durable et de renforcer son attractivité et sa compétitivité ».

Pour répondre à cet objectif, la loi a créé un double niveau d'intercommunalités inédit sur le territoire national, composé, d'une part, de la métropole du Grand Paris, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre *sui generis*, et, d'autre part, de 11 établissements publics territoriaux (EPT), syndicats de communes *sui generis*, regroupant les communes de petite couronne et quelques-unes de grande couronne, la ville de Paris constituant à elle seule un établissement public territorial.

¹³ DGCL. Hors établissements publics territoriaux du Grand Paris.

¹⁴ Syndicat mixte des Hauts-de-Seine pour l'élimination des déchets, syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de la Seine-Saint Denis.

¹⁵ Syndicat de la région de Montereau-Fault-Yonne pour le traitement des ordures ménagères, Syndicat mixte fermé Est Seine-et-Marne pour le traitement des ordures ménagères, Syndicat de traitement des déchets ménagers du sud Seine et Marne et régie Sytraval.

La métropole du Grand Paris organise et finance peu de services publics locaux en comparaison des autres métropoles et communautés urbaines. Ses compétences relèvent essentiellement de la planification et du soutien à l'investissement de ses membres par le biais d'une dotation de soutien à l'investissement territorial que la loi lui impose de mettre en place¹⁶. Il en résulte qu'en termes de compétences, le niveau d'intégration de la métropole du Grand Paris est moins important que celui des intercommunalités de grande couronne (Cf. carte n°2 jointe en annexe).

De surcroît, pour qu'un certain nombre de compétences soit effectivement exercé, il faut au préalable qu'un double niveau « d'intérêt communautaire », également inédit, soit défini. En l'espèce, doivent être précisés entre la métropole et les établissements publics territoriaux, d'une part, « l'intérêt métropolitain » et entre les établissements publics territoriaux et les communes, d'autre part, « l'intérêt territorial ». Ils permettront d'arrêter le montant des attributions de compensation des charges transférées. Ce dispositif, peu lisible pour les administrés, est peu économe en deniers publics. Il conduit notamment à partager une même politique entre différents niveaux d'acteurs sans aucune incitation à mutualiser les moyens. Dès 2005, la Cour des comptes¹⁷ avait d'ailleurs souligné, notamment pour les mêmes raisons, les limites du dispositif de l'intérêt communautaire. Pour financer leurs compétences respectives, la métropole et les établissements publics territoriaux suivent un schéma financier qui ne sera pas stabilisé avant 2021. Jusqu'en 2021, la métropole dispose de la fiscalité économique professionnelle, à l'exception de la contribution foncière des entreprises (CFE), conservée jusqu'à cette date par les établissements publics territoriaux. À partir de 2021, ces derniers seront exclusivement financés par un fonds de compensation des charges territoriales alimenté par les ressources fiscales des communes et ils ne disposeront, ainsi, d'aucune ressource propre.

Dans la période précédant la création des établissements publics territoriaux, certains organismes ont mis en place des stratégies visant à geler les montants des flux financiers bénéficiant aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre préexistants. Les dotations de solidarité communautaires existantes ont ainsi parfois été intégrées dans les attributions de compensation des charges transférées, comme la chambre régionale des comptes Île-de-France l'a mis en lumière en contrôlant la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest, devenue établissement public territorial de la métropole.

Enfin, la création de la métropole du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux est intervenue sans aucune réorganisation préalable des acteurs existants. Le périmètre de la métropole inclut ainsi les quatre départements de Paris et de petite couronne, sans que leur devenir ait été déterminé par la loi. De la même manière, la place et le rôle des grands syndicats techniques en charge des principaux services publics locaux (eau, assainissement, déchets, etc.) n'ont pas été remis en cause. Ils avaient, pourtant, été créés avant le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre pour répondre déjà à des enjeux métropolitains mais sur des périmètres variables¹⁸.

En définitive, la mise en place de la métropole du Grand Paris a conduit à créer deux niveaux d'administration supplémentaires sans aucune réorganisation des échelons existants.

3.2 Une pertinence incertaine du maintien de l'échelon des établissements publics territoriaux

Si les 2,2 millions d'habitants de Paris sont regroupés dans un seul établissement public territorial (la ville de Paris), les 1,6 million d'habitants des Hauts-de-Seine sont répartis entre quatre établissements publics territoriaux, les 1,5 million de Seine-Saint-Denis entre quatre établissements publics territoriaux et les 1,3 million du Val-de-Marne entre trois établissements publics territoriaux. En moyenne, ces établissements publics territoriaux fédèrent 11 communes et regroupent 430 000 habitants sur des territoires restreints¹⁹.

¹⁶ Elle n'a pas obligation de mettre en place une dotation de solidarité métropolitaine.

¹⁷ L'intercommunalité en France, novembre 2005.

¹⁸ Notamment, le Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France, le Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Électricité et les Réseaux de Communication (SIPPEREC), le Syndicat Intercommunal Funéraire de la Région Parisienne (SIFUREP), le Syndicat des eaux d'Île-de-France, syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne, le Syctom, l'agence métropolitaine des déchets ménagers et Île-de-France mobilités.

¹⁹ INSEE.

Certains établissements publics territoriaux se substituent à des d'intercommunalités préexistantes (Plaine commune, Est-Ensemble et Grand Paris Seine Ouest). Les autres procèdent soit de la fusion d'intercommunalités auxquelles sont rattachées des communes isolées, soit uniquement en regroupant des communes isolées. Leur mise en place a pour effet de créer un échelon de gestion supplémentaire disposant, en réalité, de peu de moyens.

Leurs compétences sont moins étendues que celles d'une communauté urbaine, alors même que leur territoire est entièrement urbanisé. Ils ne constituent pas un échelon de mutualisation de la ressource fiscale ni de sa redistribution. À partir de 2021, ils ne disposeront plus de levier fiscal. Ils ne constituent pas plus un échelon de mutualisation des moyens, n'étant pas incités à le faire avec les communes membres.

Le statut actuel des établissements publics territoriaux est ainsi en retrait par rapport aux intercommunalités qui préexistaient en petite couronne. Leur création n'a pas permis de corriger les faiblesses de ces intercommunalités, relevées par la chambre régionale des comptes Île-de-France à l'occasion de leur contrôle, qu'il s'agisse de l'absence de dotation de solidarité communautaire ou de la mutualisation limitée ou incomplète des moyens²⁰.

La coexistence de cet échelon intermédiaire entre la métropole et les communes avec celui du département mériterait d'être réexaminée.

4 UNE ORGANISATION TERRITORIALE À L'ORIGINE D'IMPORTANTES INÉGALITÉS

4.1 Les effets du morcellement institutionnel sur la capacité des communes à financer des services publics locaux et les contribuables locaux

Le morcellement des communes, conjugué à leur mode de financement, est à l'origine d'importantes disparités dans la capacité de ces collectivités à financer les services publics locaux.

On relève de très importants écarts dans le potentiel financier par habitant des communes franciliennes²¹, avec un minimum de 407 € et un maximum de 22 013 €, par habitant²².

Les mécanismes de solidarités spécifiques à la région Île-de-France, tels qu'ils ont été institués depuis 1991²³ et qui visent à assurer une péréquation horizontale propre aux communes franciliennes (310 M€ en 2017) en complément des mécanismes de péréquation verticale mis en place à l'échelle nationale ne peuvent intégralement compenser ces déséquilibres²⁴.

Dans le périmètre de Paris et de la petite couronne qui couvre l'essentiel de la métropole du Grand Paris, le potentiel financier par habitant va de 779 € à 6 856 €²⁵. Ces ressources servent toutefois à financer des services publics sur des territoires connaissant des situations socio-économiques différenciées. Ainsi, si seulement 6 % de la population des Hauts-de-Seine vit dans un quartier de la politique de la ville, c'est le cas de 39 % des habitants de la Seine-Saint-Denis²⁶.

²⁰ Exemples tirés des contrôles des communautés d'agglomération d'Est-Ensemble, de Grand Paris Seine Ouest et communauté d'agglomération Plaine Commune.

²¹ Le potentiel financier (art. L. 2334-4 du CGCT) permet d'apprécier le montant comparé des ressources fiscales et de certaines dotations récurrentes de l'État que les collectivités peuvent mobiliser pour financer un même panier de services publics locaux. Cet indicateur est obtenu à partir de la population INSEE et des résidences secondaires.

²² Observatoire des territoires.

²³ Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) est prévu par l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Depuis 2014, cette mécanisme a été étendu aux départements au travers du Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF), codifié à l'article L. 3335-4 du code général des collectivités territoriales. Le montant de ce fonds pour 2017 est de 60 M€.

²⁵ Observatoire des territoires.

²⁶ INSEE.

De fait, les taux d'imposition en matière de fiscalité locale déterminés sur chaque territoire par les différents échelons de collectivités présentent également des différences significatives. Sur le territoire des communes de Paris et de petite couronne, le taux d'imposition de la taxe d'habitation communale varie ainsi de 5,99 % à 34,94 % et celui de la taxe sur le foncier bâti de 4,64 % à 33,15 %²⁷.

Or, la création de la métropole du Grand Paris et des établissements publics territoriaux qui la composent ne permet pas de corriger les écarts de potentiel financier. La fracture fiscale entre les contribuables des communes de la métropole reste forte. De surcroît, le schéma de financement de la métropole et de ses établissements publics territoriaux mis en place par la loi pérennise ces inégalités, alors même que la loi a fixé à la métropole l'objectif de « réduire les inégalités entre les territoires qui la composent »²⁸.

4.2 Les effets de l'éclatement des niveaux de gouvernance pour les usagers du service public

Le morcellement des compétences entre différents acteurs conduit également à des situations hétérogènes en matière de prix des services publics locaux. Ainsi, par exemple, dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, qui n'a pas compétence en matière d'eau potable, contrairement aux autres métropoles françaises, la chambre régionale des comptes Île-de-France a pu mettre en évidence à l'occasion du contrôle du syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF) que le prix de l'eau facturé aux usagers pouvait varier de près de 16 % sur le territoire métropolitain. Cette situation plaide en faveur d'une forme de métropolisation de cette compétence qui permettrait, en outre, au cas d'espèce, de réaliser les économies nécessaires à l'application à tous les usagers métropolitains du tarif le plus favorable.

5 RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES EN RÉGION ÎLE DE FRANCE : LES SCÉNARIOS POSSIBLES

Au regard de ce diagnostic et sans méconnaître les nombreuses propositions existantes visant à clarifier les missions et financements de la métropole et de ses établissements publics territoriaux (EPT), différents scénarios peuvent être mis en œuvre pour réformer l'organisation de la carte territoriale en Île-de-France afin de réduire les inégalités.

5.1 De nouvelles modalités souhaitables d'organisation du territoire de la métropole du Grand Paris

L'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris, caractérisée par un empilement de collectivités et d'intercommunalités et une absence d'homogénéité entre son cœur - la ville de Paris, entité désormais unique - et les territoires des départements de la petite couronne, handicape son développement.

Différentes options ont été examinées lors des discussions des projets de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et portant nouvelle organisation territoriale de la République. En les reprenant, l'hypothèse de la création d'une communauté urbaine dotée également des compétences des départements pourrait être réexaminée.

Deux autres scénarios pourraient également être étudiés.

²⁷ Observatoire des territoires.

²⁸ Article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

Le premier consisterait à créer, en s'inspirant du modèle du nouveau statut de la ville de Paris, trois nouvelles collectivités à statut particulier, disposant, sur le territoire de chaque département de la petite couronne, des compétences des communes, des établissements public territoriaux et du département, sous réserve des compétences transférées à la métropole du Grand Paris. Dans cette configuration, les communes existantes conserveraient leur identité en qualité d'arrondissement du nouvel ensemble sur le modèle des communes de Paris, Lyon ou Marseille.

Le second scénario consisterait à créer, sur le modèle de la métropole de Lyon, une collectivité à statut particulier, sur le territoire de chaque département de la petite couronne disposant des compétences du département et des établissements publics territoriaux, portées pour ces derniers au niveau d'une communauté urbaine, sous réserve des compétences transférées à la métropole du Grand Paris²⁹.

Le premier scénario permettrait, à la différence du second (qui laisse subsister les communes en qualité de collectivité), de mutualiser l'ensemble des ressources fiscales et des dépenses des collectivités et des groupements dans leur périmètre respectif, d'homogénéiser l'ensemble des taux d'imposition ainsi que l'offre de services publics proposés aux usagers. Dans cette perspective, la loi devrait notamment arrêter les modalités d'une convergence des taux afin d'écartier une hausse de la fiscalité locale.

Le premier scénario permettrait ainsi de donner aux futures collectivités à statut particulier les moyens de développer leur territoire de manière plus homogène que l'organisation actuelle ne l'autorise. Les effets de cette mutualisation en recettes et en dépenses par comparaison avec la situation de la ville de Paris donnent lieu à la simulation présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Situation financière « consolidée » des collectivités et groupements dans le périmètre des départements de Paris et de petite couronne pour 2016

	Paris		Hauts-de-Seine		Seine-Saint-Denis		Val-de-Marne	
	En M€	En € par hab.	En M€	En € par hab.	En M€	En € par hab.	En M€	En € par hab.
Produits de gestion	7 324	3 249	5 371	3 334	5 358	3 423	4 217	3 085
<i>Dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	3 579	1 588	2 862	1 777	2 780	1 776	2 324	1 700
Charges de gestion	6 959	3 087	4 502	2 794	4 713	3 011	3 748	2 742
<i>Dont charges de personnel</i>	2 486	1 103	1 825	1 133	2 037	1 301	1 680	1 229
CAF brute	613		1 044		548		404	
Annuité de la dette	203		358		306		285	
CAF nette	409		685		241		119	
Encours de la dette au 31/12	5 535	2 455	3 062	1 901	4 346	2 777	3 203	2 343
Capacité de désendettement (hors trésorerie)	9,02 ans		2,93 ans		7,93 ans		7,91 ans	

Périmètre : budgets principaux des départements et communes, caisses des écoles, centres communaux d'action sociale et établissements publics territoriaux, hors autres syndicats infra départementaux. CAF : capacité d'autofinancement.

Source : Cour des comptes à partir des comptes de gestion.

Ces deux options conduiraient à la disparition des établissements publics territoriaux. Dans ce schéma, la métropole du Grand Paris pourrait constituer un second niveau de péréquation des ressources et de mutualisation des moyens.

²⁹ Ces deux scénarios impliqueraient à la marge une redéfinition des périmètres des départements du Val-d'Oise et de l'Essonne pour tenir compte des communes de ces départements ayant choisi de rejoindre la métropole du Grand Paris.

Ses compétences pourraient être étendues aux équipements et espaces publics présentant un enjeu pour son territoire ainsi qu'à celles exercées actuellement par des syndicats techniques, permettant de garantir dans son périmètre un même niveau de prix et de qualité de services aux usagers comme l'exemple de l'eau potable, à l'occasion du contrôle du Syndicat des eaux d'Île-de-France (SEDIF), l'a montré. Ce dispositif n'écarterait pas la possibilité que ces compétences soient exercées par des syndicats de second niveau, sur toute ou partie de l'unité urbaine.

En outre, dans le périmètre de la métropole, les possibilités de coopération intercommunale entre collectivités devraient être limitées aux formules les plus souples de coopération comme la Cour l'a rappelé dans son récent rapport sur la carte des syndicats intercommunaux.

5.2 L'adaptation nécessaire de l'organisation du territoire de la région Île-de-France

Hors du périmètre de la métropole, sur un territoire somme toute restreint, l'organisation de la région Île-de-France souffre également d'un morcellement et d'un empilement d'acteurs.

La coexistence de diverses formes juridiques de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine) pourrait être limitée. En outre, la carte des syndicats devrait être rationalisée et leur nombre réduit.

La création de communes nouvelles pourrait être encouragée sur le périmètre des établissements publics de coopération intercommunales existants. De la même façon, sur le modèle du statut de la métropole de Lyon, une fusion des départements de la grande couronne avec les grandes intercommunalités pourrait être envisagée après que leurs compétences auront été homogénéisées.

Au regard de la taille de son territoire, la région Île-de-France pourrait avoir vocation à exercer l'ensemble des compétences visant à assurer la cohésion des espaces qui la composent et à organiser une péréquation des financements au niveau régional, y compris en lieu et place des départements. À défaut, ces compétences devraient être exercées en commun par les différents niveaux de collectivités sur le modèle retenu en matière de transport avec Île-de-France mobilités.

Dans tous les cas de figure, les fonds de péréquation existants devraient être adaptés aux périmètres de ces nouvelles entités et la réorganisation des compétences et associés à une forte incitation à la mutualisation des moyens. Pour la région Île-de-France et son agence des espaces verts, la chambre régionale des comptes Île-de-France avait chiffré, à l'occasion de leurs contrôles, une économie représentant potentiellement un quart des effectifs de l'agence.

Au regard de ces constats et propositions, la Cour formule les sept recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1 :** Diminuer le nombre de niveaux de collectivités en priorité en petite couronne ;
- **Recommandation n° 2 :** Réexaminer la situation des syndicats offrant des services publics dans le périmètre de la métropole du Grand Paris ;
- **Recommandation n° 3 :** Limiter la diversité des statuts d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pouvant être créés en dehors du périmètre de la métropole du Grand Paris ;
- **Recommandation n° 4 :** Poursuivre la rationalisation des autres groupements ;

- **Recommandation n° 5** : Encourager la création de communes nouvelles par regroupement ;
- **Recommandation n° 6** : Réexaminer les compétences respectives de la région et des départements ;
- **Recommandation n° 7** : Inciter financièrement à la mise en place de services mutualisés entre les collectivités et leurs groupements.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication³⁰.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle exclusivement - si elle est parvenue à la Cour dans ce délai ; à défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

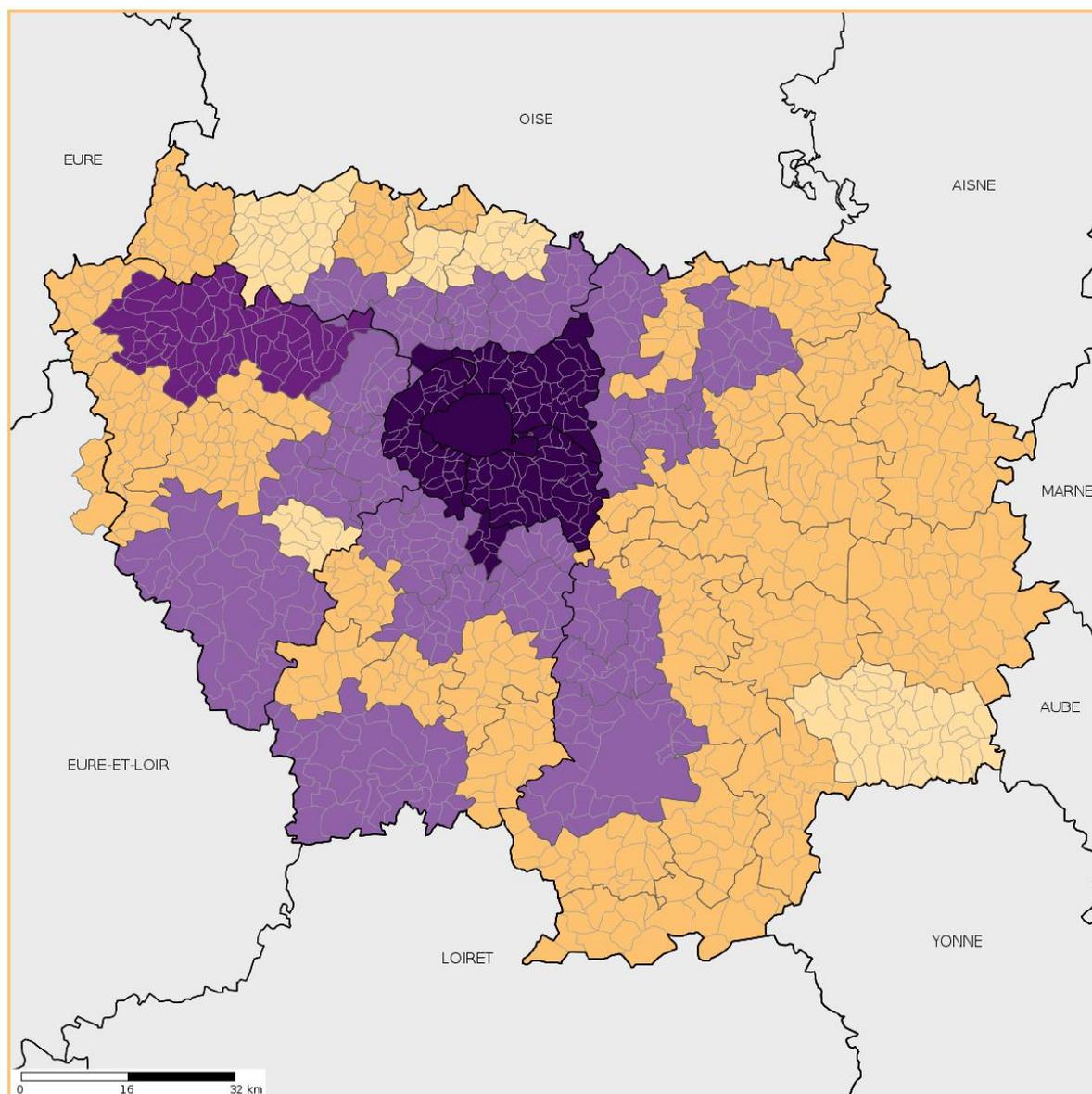
Signé le Premier président

Didier Migaud

³⁰ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

ANNEXE

Carte n°1 : Les établissements publics à fiscalité propre (EPCI) en région-Île-de-France

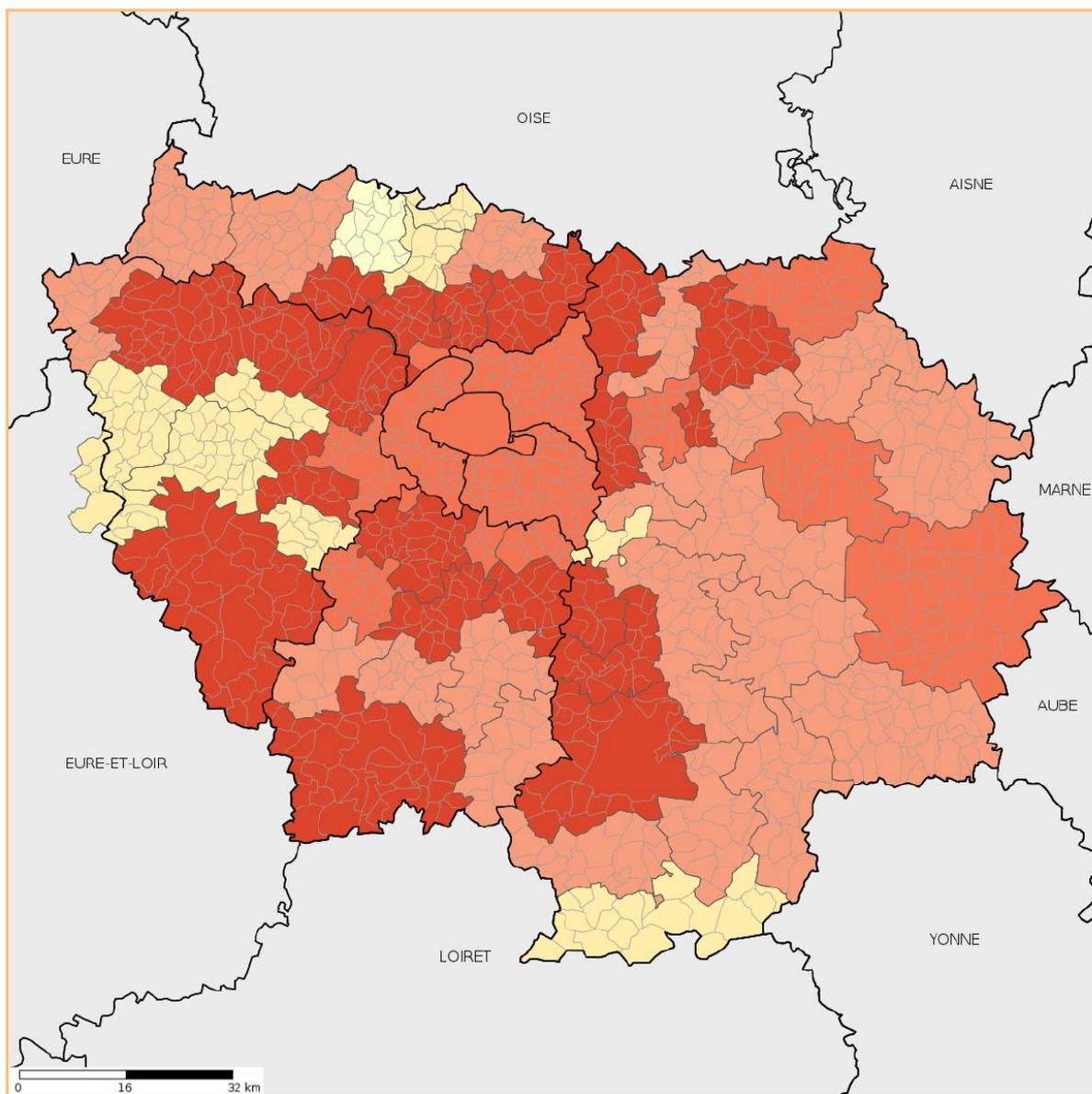


Nature juridique des EPCI à fiscalité propre :

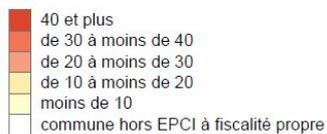
- métropole
- communauté urbaine
- communauté d'agglomération
- syndicat d'agglomération nouvelle
- communauté de communes à fiscalité professionnelle unique
- communauté de communes à fiscalité additionnelle
- commune hors EPCI à fiscalité propre

Source : DGCL.

Carte n°2 : Nombre de compétences exercées par les établissements publics à fiscalité propre (EPCI) en région-Île-de-France



En nombre de compétences :



Source : DGCL.