



« Deuxième point d'étape »

Saisine du Président du Conseil régional sur la Métropole du Grand Paris

Texte adopté à l'unanimité par le Bureau du CeseR Ile-de-France – 3 juin 2015

Dans le cadre de la révision de l'article 12 de la loi MAPTAM, le Parlement a, en première lecture de la loi NOTRe, donné aux territoires composant la Métropole du Grand Paris (MGP) un statut d'établissement public territorial (EPT) et des compétences. Ces EPT viendront remplacer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants et intégrer les communes actuellement isolées. Ils percevront la cotisation foncière des entreprises (CFE) jusqu'en 2021.

Le débat parlementaire étant encore inachevé à ce jour, la situation n'est pas totalement stabilisée. Le Préfet de Région a annoncé le 19 mai 2015 qu'il souhaitait, après concertation avec les élus, conclure les travaux conduits sur les périmètres des EPT avant l'été.

A la suite du 1^{er} point d'étape adopté par le bureau du CeseR le 7 janvier 2015 et de l'échange qui l'a suivi avec M. Jean-Marc Nicolle, délégué spécial du Président de Région au Grand Paris et à la Métropole francilienne, il a été souhaité que la commission spécialisée réfléchisse aux pistes qui pourraient présider à la configuration des futurs territoires de la MGP et aux dispositifs que pourrait mettre en œuvre la Région pour éviter toute « période blanche » dans les politiques publiques compte tenu des aléas de la mise en place de la MGP.

Ce second point d'étape, anticipé d'un mois par rapport au calendrier initialement envisagé, est exclusivement consacré à la réflexion sur la configuration des futurs territoires (ou EPT) de la MGP. Les réflexions concernant la « période blanche » seront intégrées dans l'avis qui devrait être rendu par le CeseR en octobre prochain.

1/ Les territoires, quels enjeux ?

Réduire les inégalités territoriales :

Selon la loi MAPTAM, la MGP « est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national. »

La configuration des territoires doit concourir au mieux à la réduction des écarts entre les EPT, notamment en matière de ressources (CFE, potentiel fiscal par habitant, revenu moyen par habitant).

Favoriser l'exercice des compétences et l'implication citoyenne :

Selon la loi (article 12 révisé), les EPT auront la responsabilité des domaines suivants :

- politique de la ville
- élaboration du plan local d'urbanisme (PLU)
- équipements sportifs et culturels d'intérêt territorial
- action sociale d'intérêt territorial
- compétences des actuels EPCI avant définition par le conseil territorial des compétences communautaires pour l'ensemble du territoire de l'EPT
- compétences partielles en matière d'environnement, notamment gestion des milieux aquatiques, tant que la MGP n'aura pas défini dans un délai de 2 ans son Plan climat énergie métropolitain (PCEM)
- administration des offices publics de l'habitat (OPH) communaux ou intercommunaux à partir de 2018¹ ;
- toutes les compétences de la MGP soumises à la définition d'un intérêt métropolitain mais non reconnues d'intérêt métropolitain²

Les EPT ont donc pour l'essentiel un rôle de proximité et seront un élément déterminant pour que les habitants soient pleinement associés à la construction de la MGP.

Favoriser la coopération intra et extra métropolitaine :

La définition du périmètre des territoires doit permettre la coopération des territoires entre eux au sein de la MGP et favoriser le dialogue avec les territoires qui leur sont limitrophes hors MGP, tels que définis dans le schéma régional de coopération intercommunal (SRCI) du 4 mars 2015 (cf annexe 5).

Dans son point d'étape du 7 janvier, le Ceser soulignait qu'il fallait veiller, en lien avec le SRCI, à la coopération entre métropole et territoires limitrophes et à « l'articulation entre la MGP et le reste de l'organisation territoriale du reste de l'ensemble régional ».

Réduire les déséquilibres territoriaux, notamment Est-Ouest, en Ile-de-France - ambition au cœur du SDRIF - améliorer la vie des habitants, soutenir le développement économique et social dans une perspective solidaire et durable sont des objectifs que le Ceser a toujours défendus. La MGP et ses EPT devront concourir à ces objectifs fondamentaux.

La construction et la montée en puissance de la MGP et de ses politiques ne seront que très progressives³, les EPT vont donc constituer, à court terme au moins, un élément fondamental du fonctionnement de la MGP.

¹ Sous réserve des discussions parlementaires en cours (poids spécifique de la commune accueillant la moitié du patrimoine de l'OPH au sein du futur conseil d'administration, seuil des 5 000 logements).

² Dans les domaines d'aménagement de l'espace, de politique de l'habitat et de développement économique et pour certaines compétences précises (ex : opérations d'aménagement, amélioration du parc immobilier bâti, actions de développement économique), le conseil métropolitain de la MGP devra définir ce qui relève de l'intérêt métropolitain. En dehors de ce qui relèvera de l'intérêt métropolitain, ce sont les EPT qui exerceront les compétences dans ces domaines.

³ Du fait des aléas législatifs, beaucoup de retard a été pris dans la MPMGP et la loi votée en 1^{ère} lecture prévoit des délais d'au moins 2 ans pour l'élaboration des orientations à mettre en œuvre. Certains amendements dans le débat parlementaire en cours envisagent même des délégations de compétences par la MGP aux EPT.

Le Ceser considère que la définition du périmètre des territoires et leur configuration sont d'une grande importance pour l'avenir de la MGP et de l'Ile-de-France.

2/ Quels principes retenir pour la configuration des territoires ?

Au-delà des critères que fixe la loi MAPTAM pour les territoires (au moins 300 000 habitants ; inséparabilité des 19 EPCI actuels⁴ ; possibilité de prendre en compte les contrats de développement territorial (CDT)⁵ ; Paris avec ses 2,27 M d'habitants reconnu comme territoire), pour le Ceser, la configuration des territoires doit permettre de répondre aux enjeux identifiés au point 1/.

Le Ceser souhaite :

1. Une carte des territoires équilibrée au niveau intra métropolitain - Paris ayant de par la loi une situation singulière - et à l'échelle globale de l'unité urbaine de Paris pour :

- **une coopération intercommunale efficace**

Soucieux des coopérations intercommunales à l'échelle de l'unité urbaine et donc entre la MGP et les intercommunalités qui vont l'entourer, le Ceser considère que la configuration des territoires doit être en cohérence relative avec le SRCI de la « grande couronne » arrêté le 4 mars 2015⁶.

Cela implique d'être attentif aux effets de taille et de ce point de vue, une taille de l'ordre de 450 000 habitants paraît raisonnable.

- **une réduction des inégalités entre les EPT**

La configuration des EPT doit limiter au mieux les écarts entre eux, aller vers plus de solidarité territoriale en :

- rapprochant au mieux les potentiels fiscaux des futurs EPT de la moyenne constatée dans la MGP sans Paris (CFE, ressource des EPT jusqu'en 2021, potentiel financier par habitant), et de la moyenne du revenu par habitant⁷ ;
- recherchant un équilibre entre population active résidente et emploi existant.

Compte tenu des fortes disparités intra métropolitaines existantes, la configuration des territoires ne peut d'emblée tout régler. Le fonds métropolitain de soutien à l'investissement et la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)⁸ de la MGP devront jouer un rôle déterminant dans l'équilibre en termes de financement des projets structurants dans les territoires.

⁴ Cf Carte des 19 EPCI actuels de première couronne en annexe 1.

⁵ Cf Carte des CDT d'Ile-de-France en annexe 2.

⁶ Dans le SRCI arrêté le 4 mars, les EPCI limitrophes dont le siège est situé dans l'unité urbaine sont au nombre de 16 avec une taille moyenne de 240 000 habitants. Quelques EPCI limitrophes mais dont le siège n'est pas situé dans l'unité urbaine ont une taille démographique plus limitée (par ex : 177 500 habitants pour la CA Val d'Yerres / CA Sénart-Val de Seine + Varennes - Jarcy ; 46 000 habitants pour la CC Les Portes Briardes...) cf annexe 5.

⁷ Pour la MGP sans Paris, la CFE / habitant est en moyenne de 158€ et le revenu moyen / habitant est de 2 474€ cf références statistiques en annexe 8.

⁸ La MGP percevra dès 2016 la DGF et la CVAE soit, sur la base d'une estimation des recettes 2012, près de 2 Mds€.

2. Une carte qui fasse sens en termes d'aménagement du territoire sur la base:

- des projets d'aménagement et d'équipement

L'équilibre interne de chaque EPT devrait se construire sur la base de territoires de projet.

Pour le Ceser, les projets d'aménagement et d'équipement sont des éléments constitutifs de cohésion pour un territoire. La définition du périmètre des EPT doit donc tenir compte de l'existant et des projets en construction en lien avec les attentes et les besoins des habitants.

Les CDT portés conjointement par les élus et l'Etat comme les territoires stratégiques identifiés dans le SDRIF⁹, sont des éléments de référence pour la définition du périmètre des EPT.

Certaines coopérations (ex : la Vallée scientifique de la Bièvre)¹⁰ pourraient amener à s'affranchir des limites départementales intra-métropolitaines sans que celles-ci ne soient par trop ignorées. Il s'agit en effet d'éviter les situations d'enchevêtrement et de conserver la cohérence des politiques publiques, puisque les territoires auront une compétence d'action sociale d'intérêt territorial, la loi NOTRe renforçant les compétences du département en matière de solidarités. Notons aussi que ce type de coopérations dépasse facilement les frontières administratives sans perdre de son efficacité et ne constitue pas un élément premier dans la cohérence qui doit être recherchée pour constituer le périmètre d'un EPT.

- des dynamiques de développement urbain

Le « cœur de métropole » qu'est la MGP est en pleine mutation. Les mobilités (Grand Paris Express - GPE, nouveaux quartiers de gares) et les bassins de vie et d'emploi¹¹ évoluent et continueront d'évoluer dans les prochaines années.

Ces dynamiques sont donc à considérer pour que les futurs EPT soient les plus pertinents possibles et capables de porter les mutations urbaines à venir et de s'y adapter.

- des centralités dans le cadre du polycentrisme hiérarchisé retenu dans le SDRIF

Chaque EPT doit pouvoir s'organiser autour d'un (ou plusieurs) centre(s) qui puisse(nt) fonctionner en réseau avec l'ensemble de la MGP et les territoires qui lui sont limitrophes hors MGP. Il conviendrait d'être particulièrement attentif à la répartition la plus équilibrée possible des équipements structurants.

Dans le cadre du polycentrisme hiérarchisé, le SDRIF a identifié plusieurs pôles majeurs dans le « cœur de métropole » *cf carte en annexe 6*.

Les centralités (existantes ou potentielles selon les dynamiques de projets, notamment aménagement des gares du GPE) devraient, selon le Ceser, constituer un critère majeur dans les approches de construction des territoires de la MGP.

En conclusion, le Ceser insiste sur la nécessité d'inscrire la configuration des EPT de la MGP dans les dynamiques et mutations urbaines tout en se donnant les moyens de leur efficacité dès la mise en place de la MGP. La proximité doit être à cet égard un critère important. Dans son point d'étape du 7 janvier, le Ceser indiquait que l'intérêt de donner un statut aux territoires de la MGP (débat sur la révision de l'article 12) résidait dans « la construction d'une gouvernance progressive de l'ensemble territorial de plus de 6,5M d'habitants » en s'appuyant sur une certaine proximité.

Les EPT vont constituer l'un des leviers majeurs de la construction progressive de la MGP. Leur efficacité et leur légitimité dépendront de leur capacité à construire un véritable projet territorial ancré sur l'intervention et l'adhésion des citoyens.

⁹ Cf carte en annexe 4 relative aux territoires stratégiques identifiés par le SDRIF.

¹⁰ Cf carte en annexe 3 relative aux types de coopérations intercommunales de projet.

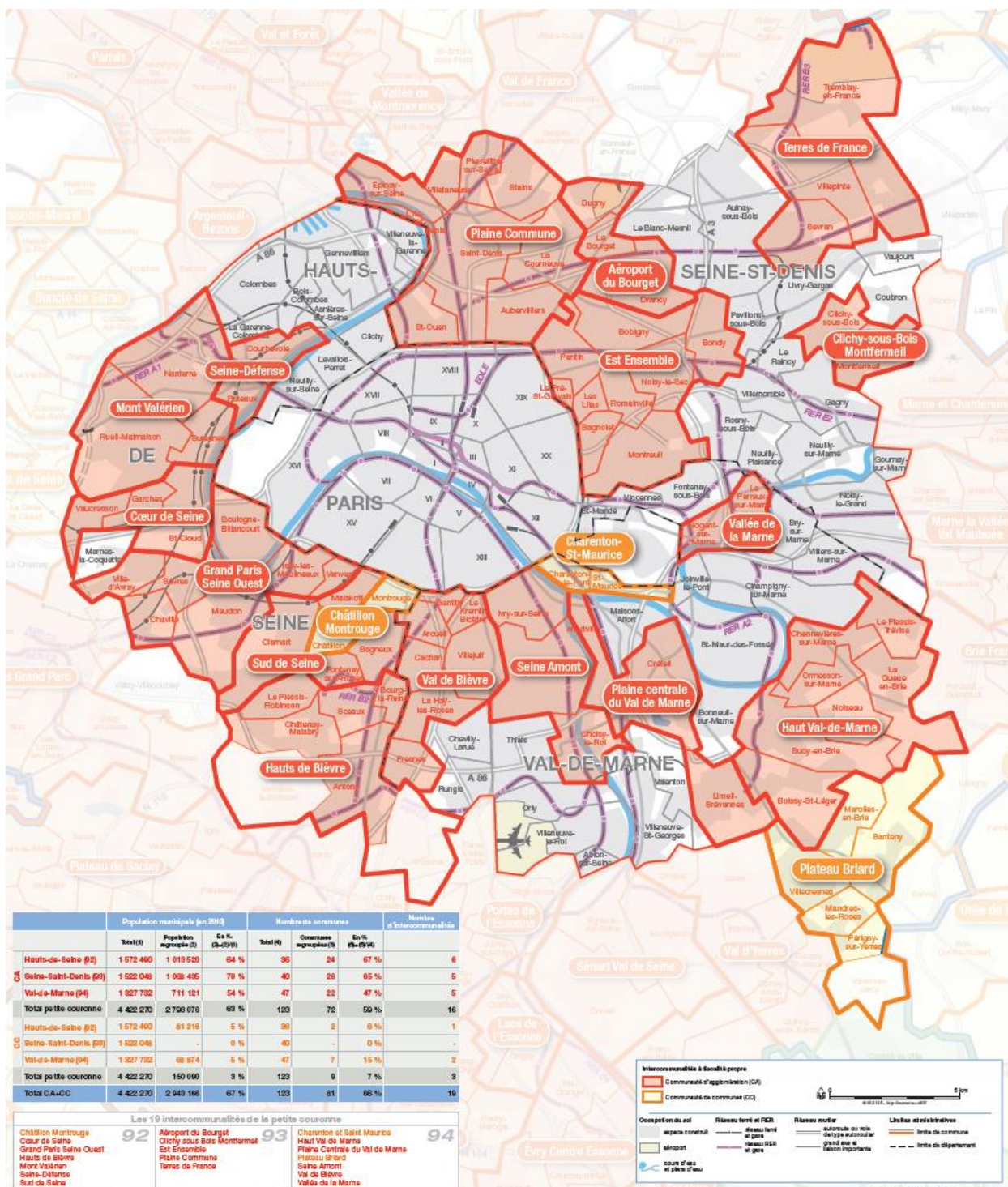
¹¹ A noter qu'en zone centrale d'agglomération les bassins de vie et d'emploi identifiés par l'INSEE se chevauchent et se recoupent très largement.

Glossaire

CA : Communauté d'agglomération (EPCI)
CC : Communauté de communes (EPCI)
CDT : Contrat de développement territorial
DGF : Dotation globale de fonctionnement
CFE : Cotisation foncière des entreprises
CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPT : Etablissement public territorial (territoire de la MGP)
GPE : Grand Paris Express (réseau de transport du Grand Paris)
MAPTAM (loi) : Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP : Métropole du Grand Paris
MPMGP: Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris
NOTRe (projet de loi) : Nouvelle organisation territoriale de la République
OIN : Opération d'intérêt national
OPH : Office public de l'habitat
PCEM : Plan climat énergie métropolitain
PLU : Plan local d'urbanisme
SDRIF : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France
SRCI : Schéma régional de coopération intercommunale

Annexe 1

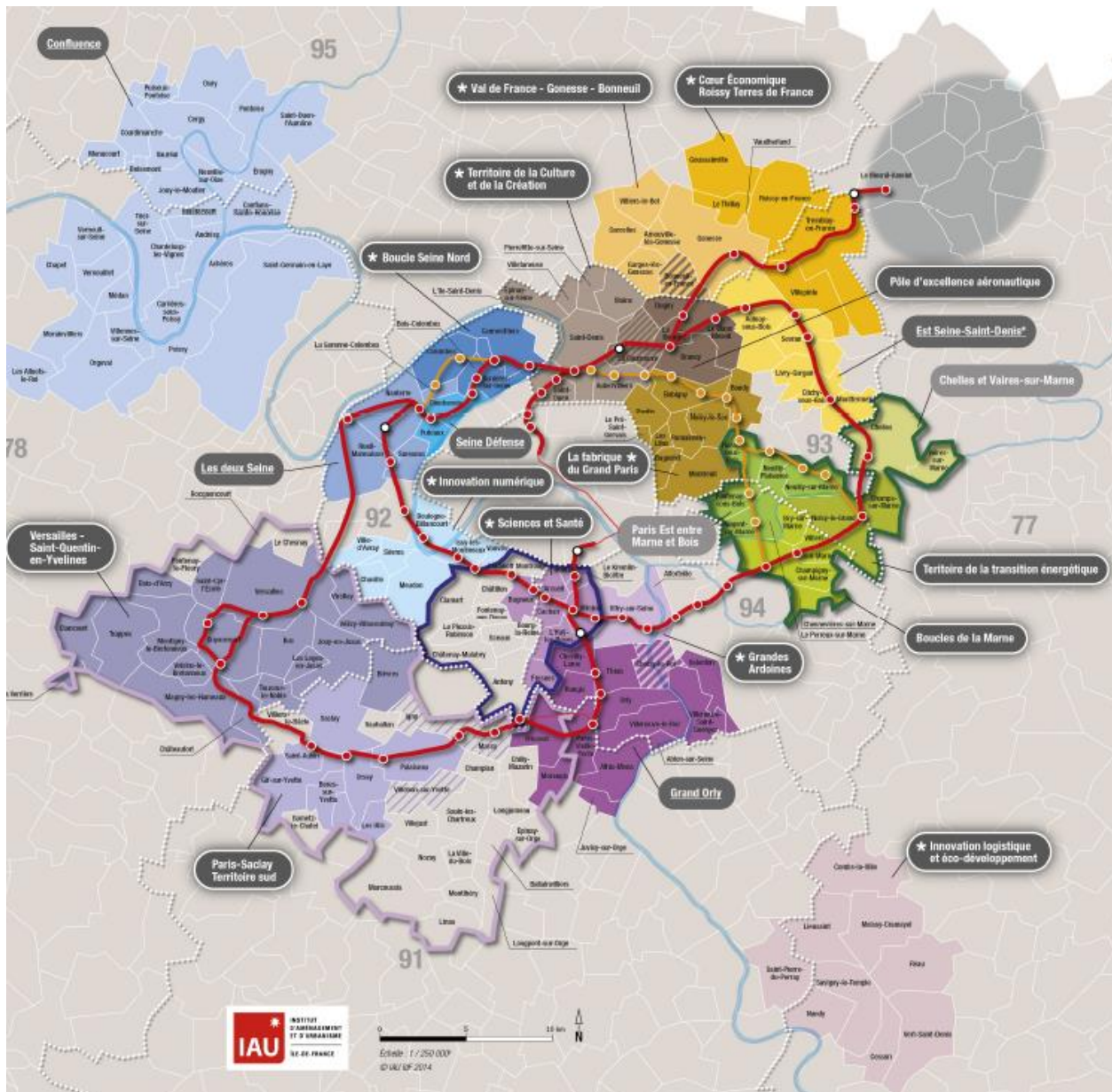
Les 19 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants en première couronne



Source : Les intercommunalités à fiscalité propre en première couronne Institut d'Aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Ile-de-France – 2013

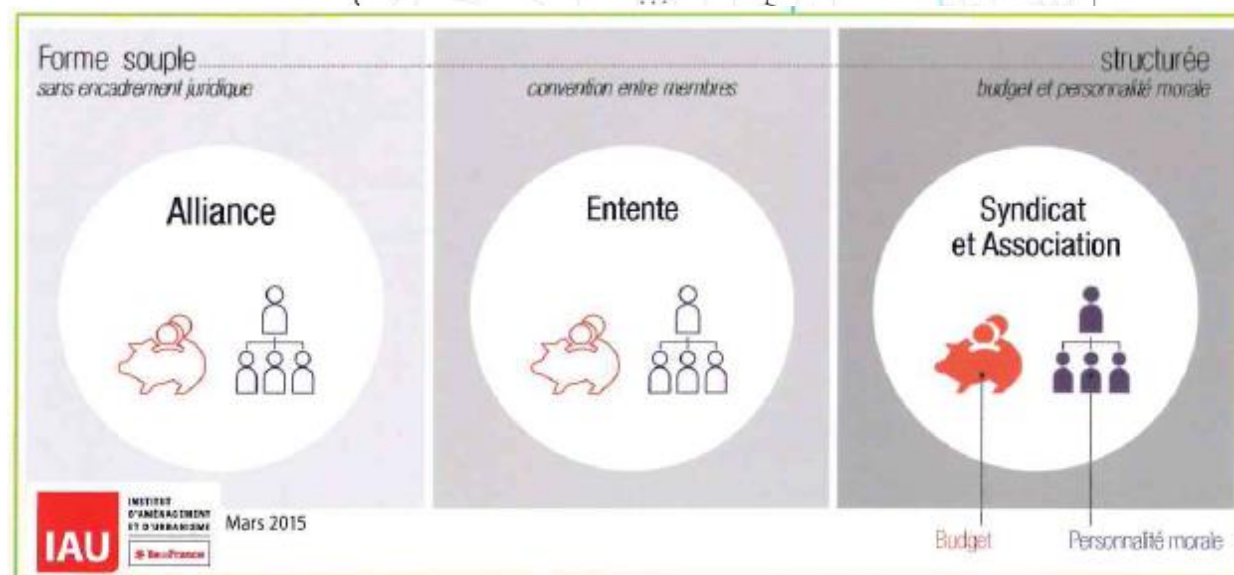
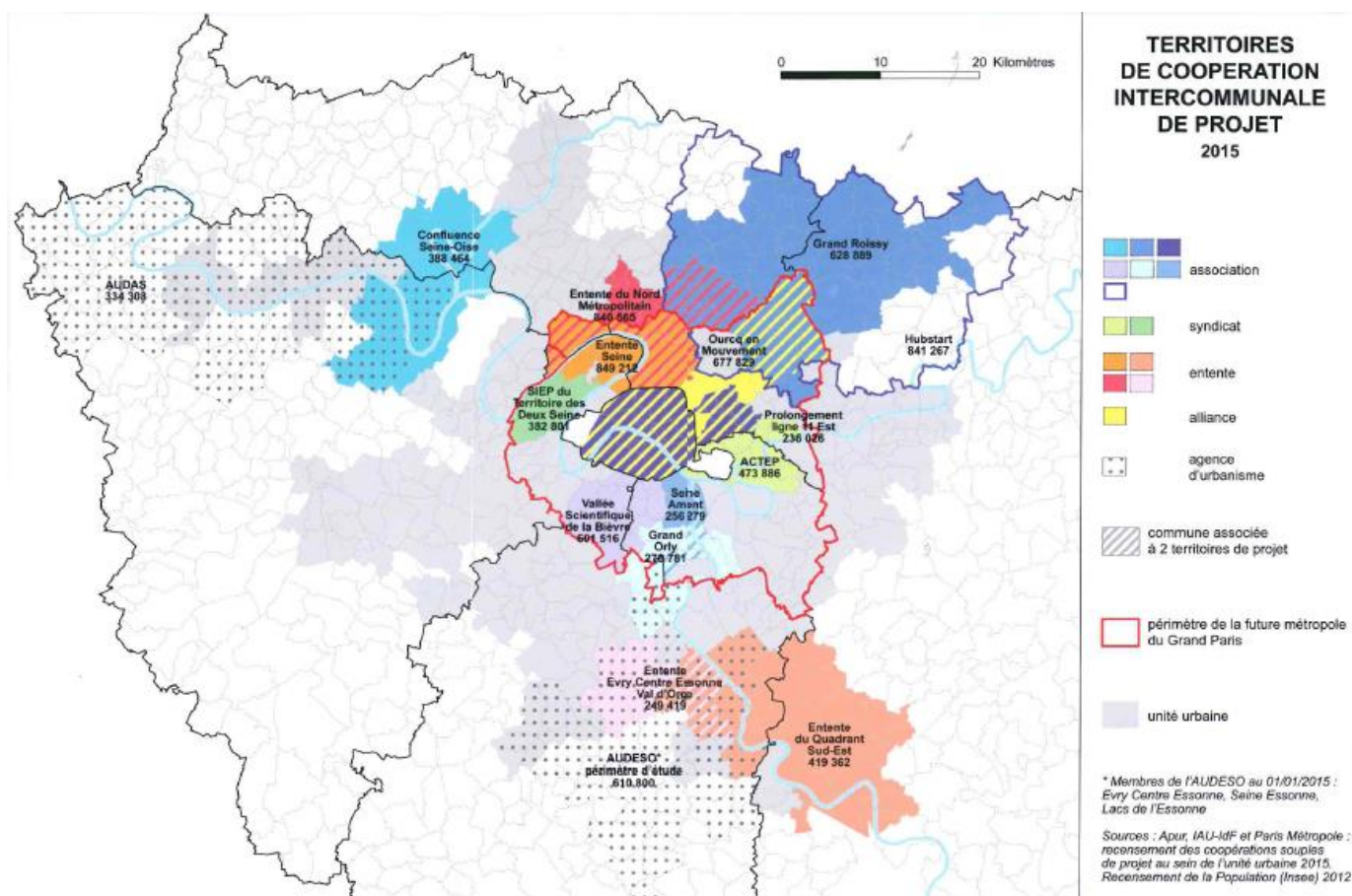
« Deuxième point d'étape » - Saisine du Président du Conseil régional sur la MGP – Texte adopté par le Bureau du Ceser Ile-de-France – 03/06/2015

Annexe 2 Les contrats de développement territorial (CDT) en Ile-de-France



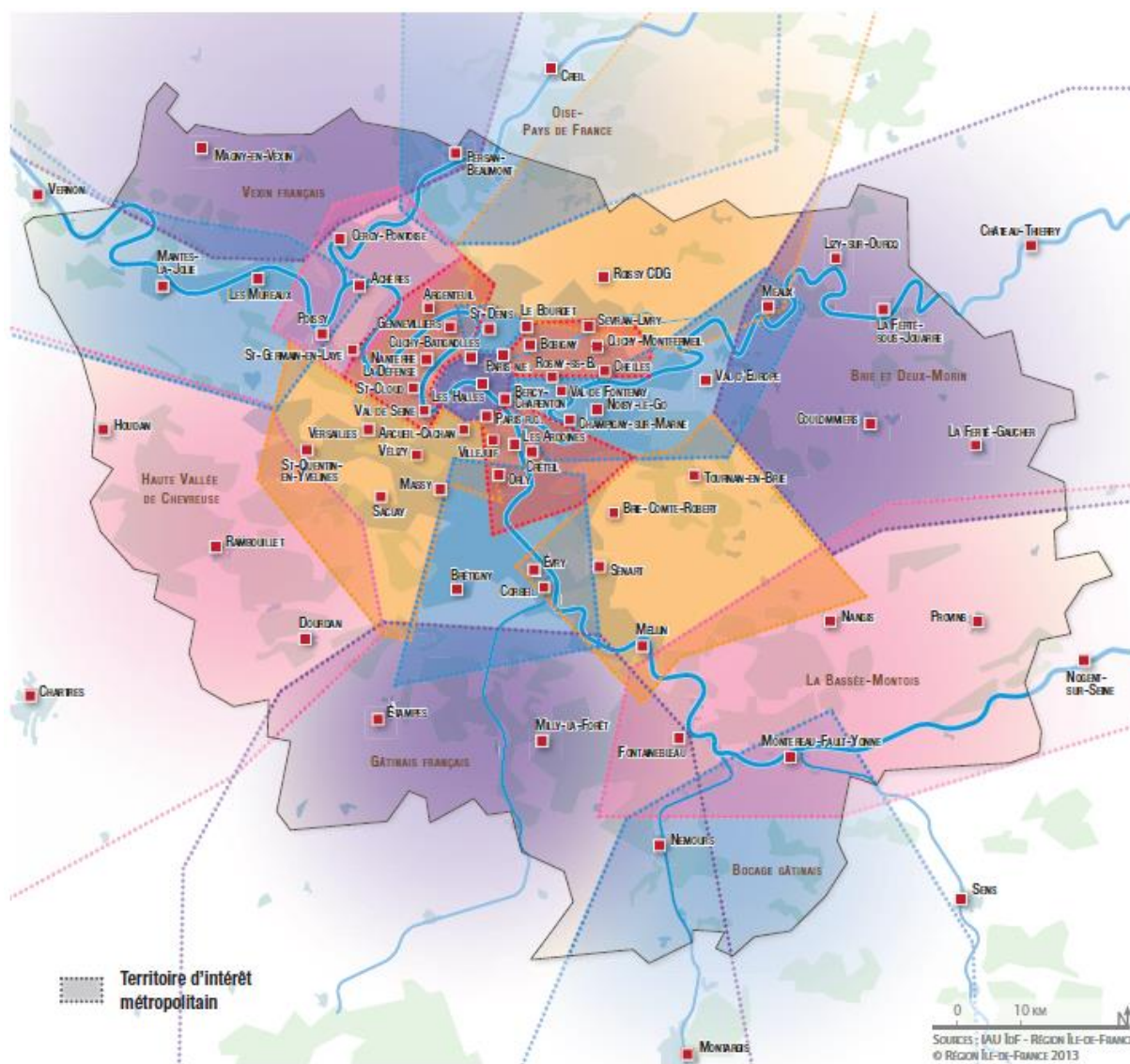
Source : IAU – Contrats de développement territorial – mars 2014

Annexe 3 Les coopérations intercommunales de projet en Ile-de-France



Source : APUR – IAU – Paris Métropole – « Les coopérations souples de projet » – Mai 2015

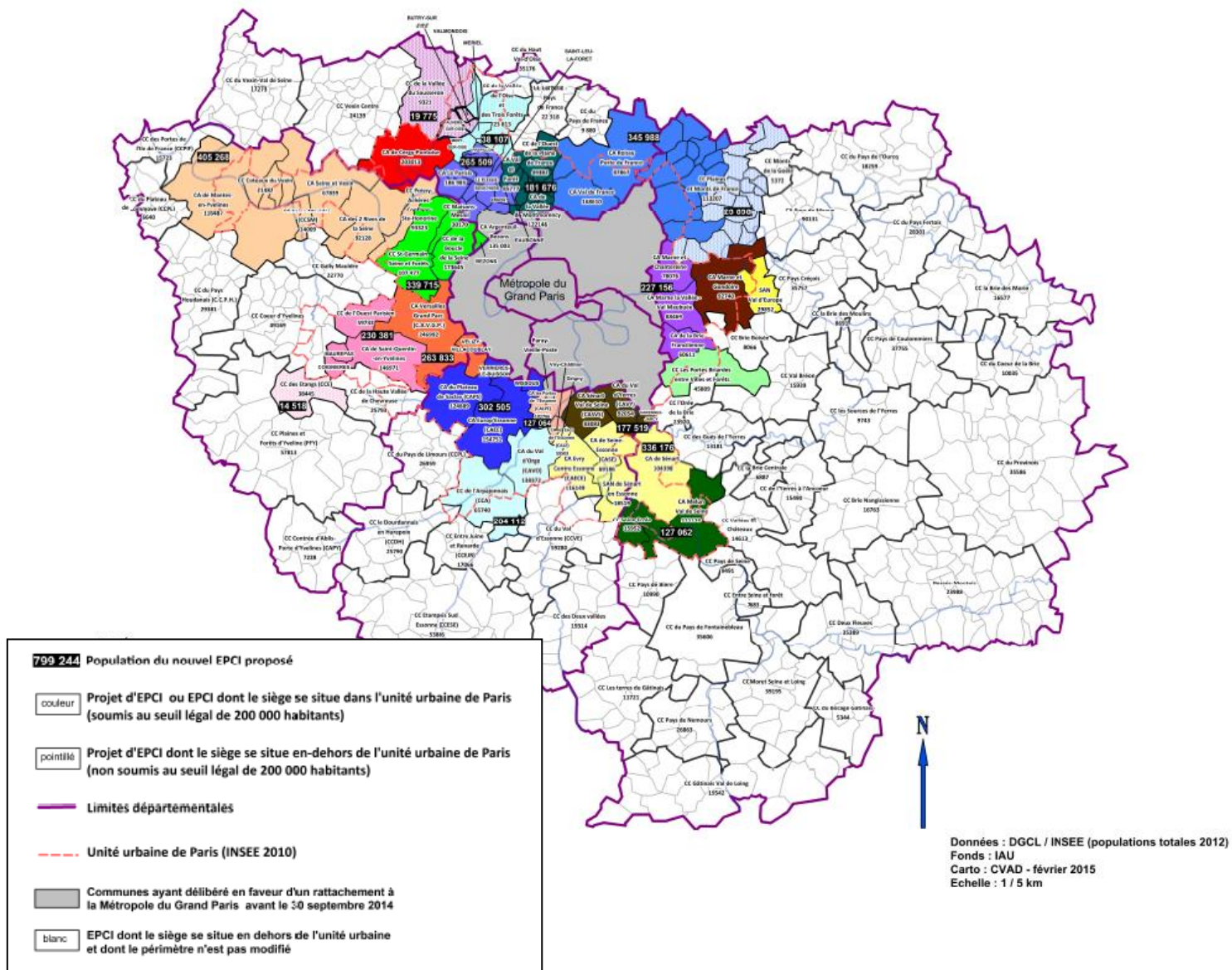
Annexe 4 Les territoires stratégiques identifiés par le SDRIF



Source : Schéma directeur de la région d'Ile-de-France approuvé le 27 décembre 2013

Annexe 5

Le schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) - concernant la deuxième couronne - arrêté par le Préfet d'Île-de-France le 4 mars 2015



Source : Préfecture d'Île-de-France – 4 mars 2015

« Deuxième point d'étape » - Saisine du Président du Conseil régional sur la MGP –
Texte adopté par le Bureau du Ceser Île-de-France – 03/06/2015

Annexe 6

Les polarités retenues par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF)



Portes d'entrée

- Aéroport
- Gare TGV (existante ou en projet)
- Gare génératrice d'intensification

Un système de transport métropolitain maillé

- Réseau RER
- Réseau et gare du Grand Paris Express
- Réseau Transilien
- Tangentielle tram-train
- Boulevard métropolitain

Des espaces clés pour l'intensification urbaine

Des pôles de développement rééquilibrés et dynamiques

- Roissy CDG** Pôle doté d'un rayonnement international
- Pôle d'importance régionale
- Pôle de centralité

Espace de densification

- Emprise mutable
- Espace urbanisé à optimiser

Une trame verte au service de la ville dense

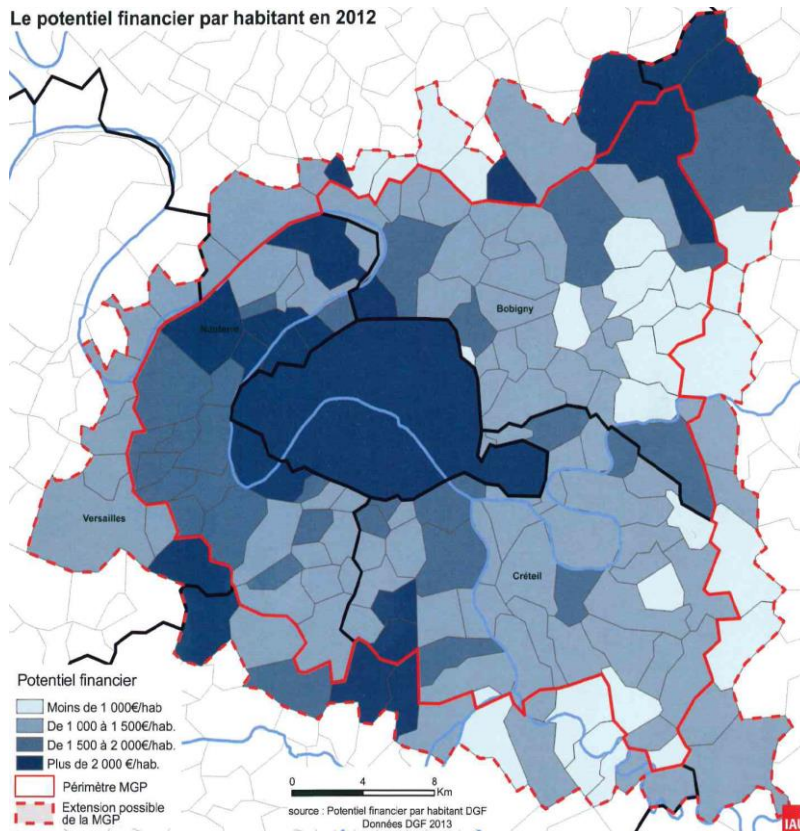
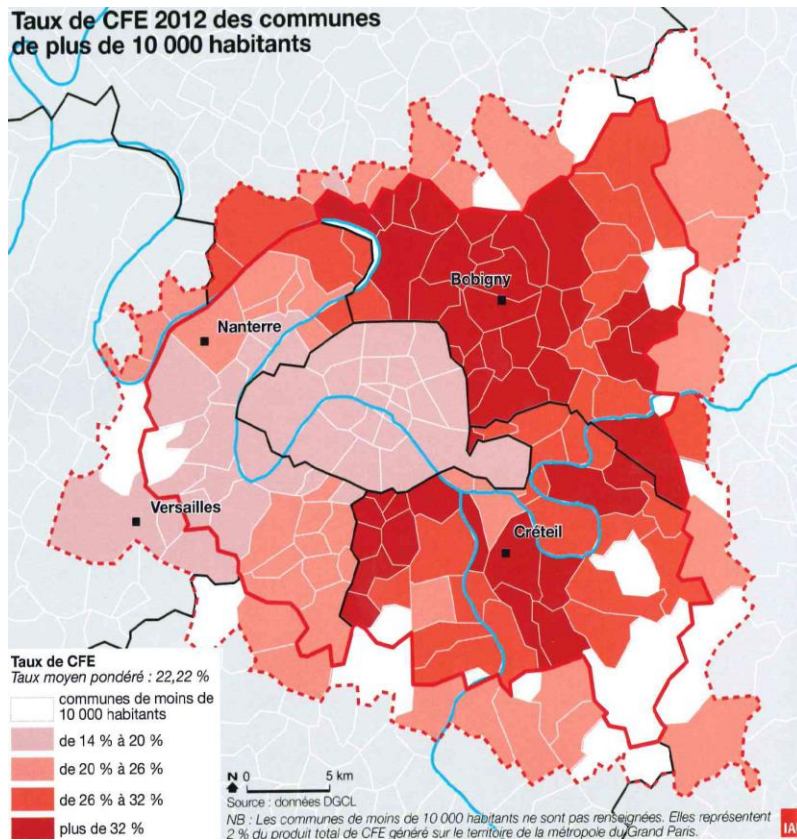
- Liaison verte
- Espace vert et de loisirs d'intérêt régional à créer
- Espace vert et boisé

Source : Schéma directeur de

re 2013

« Deuxième point d'étape » - Saisine du Président du Conseil régional sur la MGP –
Texte adopté par le Bureau du Ceser Ile-de-France – 03/06/2015

Annexe 7
Taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) par habitant
Et Potentiel financier par habitant



Source : MPMGP – « Abécédaire de la future MGP – Carnet 1 » - sept 2014

« Deuxième point d'étape » - Saisine du Président du Conseil régional sur la MGP –
 Texte adopté par le Bureau du Ceser Ile-de-France – 03/06/2015

Annexe 8
Quelques références statistiques

	Taux de population active	Taux de population RSA	Revenu moyen / habitant	CVAE / habitant	CFE / habitant
MGP	51,2 %	7,5%	2 798€	154€	147€
MGP sans Paris	49,9 %	9,4%	2 474€	125€	158€

Source : MPMGP (données démographiques et financières pour les communes des périmètres d'étude des futurs EPT)