

**Groupe de travail « périmètres »  
Compte rendu de la réunion du 3 juin 2015**

**Elus présents**

Jacques CHAUSSAT – Aulnay-sous-Bois  
Christian DUPUY - Suresnes  
Monique FUHRER-MOGUEROU – Mantes-la-Ville  
Michel LEPRETRE – CA Seine Amont  
Valérie MAYER-BLIMONT – CC Plateau Briard  
Jean-Paul MARTINERIE – Ca des Hauts de Bièvres  
Paul MARTINEZ – CA Mantes-en-Yvelines  
Claudette MIRASCOU – Saint-Ouen  
Jean-Marc NICOLLE – Région IDF  
Hugues RIBAUT – Andrésy, CA2RS  
Elie YEBOUET - Villejuif  
Jean-François VIGIER – Bures-sur-Yvette

**Excusés** : Eric Cesari, Véronique Cote-Millard, Olivier Klein, Daniel Guiraud, François Pupponi, Luc Strehaiano, Patrick Renaud.

Et des collaborateurs.

**Objectifs du groupe de travail**

- 1) Elaborer des propositions relatives au Schéma de Coopération Régional Intercommunal (SRCI) et de ses modalités d'élaboration et de mise en œuvre (dispositifs prévus aux articles 10 et 11 de la loi MAPTAM) ;
- 2) Imaginer les moyens d'atténuer tout effet-frontière entre la Métropole du Grand Paris et la grande couronne.

**Objet de la séance**

« Pôles métropolitains, pôles d'équilibre ruraux et territoriaux, commune nouvelles :

Quelles applications et quel avenir en Ile-de-France ? »

Cette séance s'est focalisée sur les transformations récentes relatives à ces dispositifs, qui peuvent être mobilisés par les élus dans le cadre de la refonte institutionnelle en Ile-de-France.

**INTRODUCTION**

Jean-François Vigier rappelle en introduction que le groupe travaille depuis plusieurs mois au sein de Paris Métropole sur l'articulation des territoires au sein de la région parisienne, et notamment entre les territoires de la future Métropole du Grand Paris et ceux de la grande couronne. A ce titre, l'étude sur les coopérations souples de projet, distribuée lors de cette séance et disponible sur le site internet de Paris Métropole, vise à présenter des outils de coopération territoriale qui pourraient être mobilisés par les élus dans le cadre des futures transformations institutionnelles.

Par ailleurs, un travail particulier a été réalisé sur le schéma de révision intercommunale en grande couronne. Celui-ci a mené à l'écriture et à l'adoption de deux résolutions par les Comités Syndicaux du 19 décembre et du 22 mai dernier (disponibles sur le site internet de Paris Métropole : <http://www.parismetropole.fr/nos-chantiers/groupe-de-travail/gt-perimetres/article/resolutions-issues-des-travaux-du-groupe>).

## 1) Les pôles métropolitains

---

*Pourquoi cet outil a-t-il été créé ? Quel est le contexte législatif actuel ? Quelles sont les différentes mobilisations possibles de cet outil et que permet-il de faire ?*

→ Interventions de MM. **Jean Deysson** (chargé de mission à l'Association des Communautés Urbaines de France, réseau des pôles métropolitains) et **Stéphane Bois** (animateur réseau des pôles métropolitains, directeur du pôle Nantes – Saint-Nazaire).

*Voir la présentation ppt disponible sur le site de Paris Métropole pour davantage d'informations.*

L'outil « pôle métropolitain » a été créé par la loi du 16 décembre 2010 dite RCT, suite à la demande de plusieurs territoires qui avaient exprimé le besoin de se doter d'outils pour intervenir de façon opérationnelle sur des champs d'action et des échelles diverses, dans un objectif de coopération interterritoriale. Depuis 2011, le réseau des pôles métropolitains les fédèrent. Il ne s'agit pas d'une nouvelle structure, mais d'une plateforme portée en commun par différentes associations et partenaires thématiques (ADCF, ACUF, AMF, AMGVF, FVM, GART, FNAU, CCI France, CNCD, DATAR, Caisse des Dépôts, Ministère de l'Intérieur...). A l'initiative des porteurs de projets et du réseau des pôles métropolitains, il a été amendé sur différents aspects dans la loi MAPTAM, afin de lui conférer davantage de souplesse. Par ailleurs, la loi MAPTAM permet dorénavant la mobilisation de ce dispositif en Ile-de-France.

En juin 2015, 15 pôles métropolitains ont été créés, souvent dans le prolongement de démarches de coopérations antérieures. Ils recouvrent environ 6.5 millions d'habitants. Ces espaces de coopération prennent des formes territoriales diverses (aires ou réseaux de villes).

Les pôles métropolitains sont des syndicats mixtes de coopération interterritoriale qui ont vocation à fédérer des collectivités autour d'enjeux métropolitains. La loi du 16 décembre 2010 avait instauré un certain nombre de cliquets, qui ont été levés par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (passage de syndicats mixtes fermés composés uniquement d'EPCI à fiscalité propre à des syndicats mixtes ouverts aux Régions et aux départements, suppression de la limitation des domaines d'action des pôles). La possibilité de déléguer des actions aux pôles métropolitains leur donne de la réversibilité, et la possibilité d'une organisation sur des projets donnés à des échelles et des temporalités variables.

La « valeur ajoutée » de ces dispositifs tient notamment aux éléments suivants :

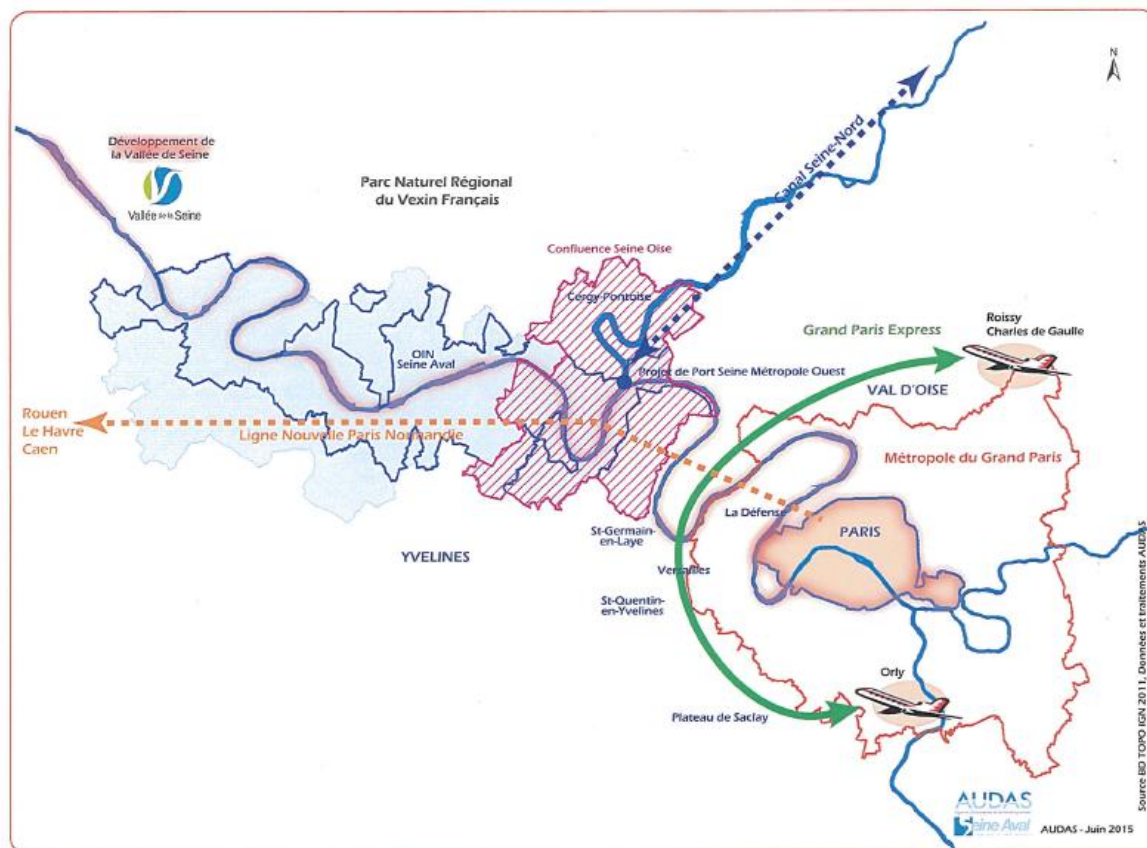
- Pas de couche supplémentaire au « mille-feuilles » : Un pôle métropolitain est un outil de coopération entre des EPCI, un catalyseur d'énergie et d'initiatives collectives, et non une nouvelle collectivité. Les équipes sont composées au maximum de 4 à 5 personnes, ou ce sont des agents des EPCI membres mis à disposition du pôle.
- Le consensus pour décider : des délibérations concordantes doivent être prises pour créer le pôle et décider de l'intérêt métropolitain, donc définir les actions que le pôle pourra mener. Cela donne une force politique. Ce sont les conseillers communautaires des EPCI membres qui prennent la décision politique.
- Une gouvernance adaptable : aucun membre ne peut avoir plus de 50% des sièges, ce qui favorise le dialogue entre le centre et la périphérie. Les actions menées par le pôle ne s'appliquent pas forcément à l'ensemble du territoire des membres : une géographie à la carte est possible. Il n'existe pas de bon périmètre pour les politiques publiques. Les pôles métropolitains permettent dès lors de mener des politiques publiques coopératives à géométrie variable de manière horizontale.

- De l'action à la compétence : il est peu question d'actions dans le CGCT, mais généralement de transferts de compétences. Or les pôles permettent de mener des actions communes, circonscrites dans le temps et dans leur sujet (ce qui n'exclut pas d'aller jusqu'au transfert de compétence).
- Des partenariats modulables : cet outil, comme un syndicat, peut nouer des partenariats externes.
- Une ingénierie financière à construire : un recul est nécessaire suite aux nouvelles dispositions de la loi MAPTAM, concernant les zones d'activité d'intérêt métropolitain, ou encore les règles de redistributions fiscales au sein du pôle métropolitain.

NB : La loi impose qu'il y ait deux EPCI à fiscalité propre au moins pour composer un pôle métropolitain. Un EPCI peut appartenir à plusieurs pôles métropolitains, pour s'inscrire dans différentes échelles de coopération.

➔ Interventions de MM. **Hugues Ribault** (Maire d'Andrésy, président de l'AUDAS) et **Paul Martinez**, (Président de la CA de Mantes-en-Yvelines) sur le pôle métropolitain **Grand Paris Seine Aval**

Le pôle métropolitain Grand Paris Seine Aval, créé en février 2015, est le premier et le seul pôle métropolitain existant en Ile-de-France. Il regroupe plus de 400.000 habitants, et est doté d'une organisation urbaine multipolaire. Ce territoire a fait l'objet d'une OIN en 2007, avec plus de 80 communes et 7 communautés d'agglomération ou communautés de communes, piloté par l'établissement public de la Seine Aval (EPAMSA), l'établissement public foncier des Yvelines (EPFY), et l'Agence d'urbanisme de la Seine Aval (AUDAS). Il s'agit d'un espace économique important (130.000 emplois) avec une forte implantation industrielle, un réseau de pôles fluviaux et une dynamique résidentielle soutenue. Par ailleurs de nombreux projets de transports y sont en cours (prolongement Eole, Ligne nouvelle Paris Normandie, Tangentielle Ouest...). L'articulation de la Seine Aval avec le Val d'Oise et Cergy-Pontoise est un enjeu important, qui a fait l'objet du CDT Confluence Seine Oise.



Toutefois la situation territoriale demeure difficile malgré ces développements encadrés et partenariaux : la hausse du chômage est plus rapide qu'ailleurs, le déséquilibre habitat / emploi se creuse. L'OIN et le CDT n'ont pas empêché des arbitrages défavorables au territoire, lié à la nécessité du rééquilibrage Est-Ouest de l'Ile-de-France, qui a fortement pénalisé la grande couronne ouest.

Dès lors, le territoire doit s'organiser pour à la fois peser dans la dynamique métropolitaine et y participer en la renforçant. Il s'agit également de peser dans l'axe fluvio-maritime Paris - Le Havre, dans l'axe Seine. Cet espace fait l'objet d'une coopération entre 6 agences d'urbanisme (de Paris, de la Région Ile-de-France, de Seine Aval, de Rouen, du Havre, de Caen), sous l'égide du délégué interministériel au développement de la Vallée de la Seine, François Philizot.

Dans ce contexte, la réforme territoriale se présente comme une opportunité pour s'organiser à l'échelle d'un grand territoire : Le Préfet de Région a acté la constitution d'une EPCI à 400.000 habitants sur le territoire de la Seine Aval. Toutefois, cette construction ne peut se faire sans difficultés au niveau des transferts de compétences et du calendrier, puisque la future grande communauté devra être opérationnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2016 avec la fusion des 6 communautés d'agglomérations ou communautés de communes.

Dans ce contexte, le pôle métropolitain a semblé être un outil intéressant car il s'intégrait dans le cadre de la coopération enclenchée par l'OIN<sup>1</sup>. Il se fonde sur la loi MAPTAM qui a autorisé la création de pôles métropolitains en Ile-de-France. Créé en février 2015, sa première séance s'est tenue le 14 avril 2015. Il a pour l'instant un double rôle :

- organiser l'action intercommunale en vue de la création du futur EPCI, en étant utilisé comme outil de cette préfiguration, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2016.
- Animer la réflexion stratégique du territoire dans le prolongement de l'OIN à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, en nouant des partenariats avec les territoires de la confluence Seine-et-Oise et de l'Axe Seine. Ainsi, le département des Yvelines est devenu membre du pôle, et la coopération pourrait s'étendre au Val d'Oise et à Cergy-Pontoise (territoire de la confluence Seine-Oise et même à la Région Ile-de-France), si la volonté de ces élus va en ce sens.

Le pôle ne doit pas créer une nouvelle couche au millefeuille, et il s'agira de conserver la proximité avec les habitants. Le pôle métropolitain est un outil particulièrement intéressant pour la réflexion et la mise en œuvre de grands développements stratégiques, notamment en matière de développement économique, de transports et d'organisation du territoire au sens large. Il peut représenter un poids important entre la MGP et le pôle Normandie qui vient de se constituer sur l'Axe Seine entre les EPCI de Rouen et du Havre.

Cet outil doit redonner la main aux élus sur ce périmètre d'OIN et se substituer à l'Etat à terme. Toutefois, le pôle ne doit pas éloigner les élus du centre de décision. Il doit y avoir une concertation permanente entre les élus et le pôle métropolitain, et *a fortiori* avec les élus du périurbain (en raison de leur représentation au sein du pôle).

### Questions et échanges :

*Quel personnel, quel budget ? Quels résultats des grands enjeux stratégiques à l'échelle nationale, des actions de coopération, de consensus, de lobbying ?*

<sup>1</sup> A l'origine, l'idée d'un pôle métropolitain Grand Paris Seine Aval s'était constituée en réaction à la loi MAPTAM : l'idée était de constituer un pôle à 400.000 hbts en Seine Aval, œuvrant à des sujets transversaux, constitué de deux grandes agglomérations de 200.000 hbts.

Il y existe différents types de pôles, mais ce sont des structures légères qui n'ont pas vocation à devenir de nouvelles collectivités. Pour les élus, le mot d'ordre pour cet outil de coopération a toujours été d'être sur un fonctionnement le plus neutre possible.

L'outil est jeune mais de premières actions opérationnelles commencent à sortir :

- Certains pôles commencent à monter en compétences en maîtrise d'ouvrage (exemple : le pôle de Lyon sur l'aéroport Saint-Exupéry).
- Des « actions collatérales » sont produites, lorsque le pôle métropolitain impulse de nouvelles politiques avec des outils et des acteurs existants (exemple d'une politique paysagère menée à l'échelle du pôle Nantes St Nazaire).
- En termes de lobbying, les pôles métropolitains sont des acteurs qui tendent à être de mieux en mieux reconnu dans le cadre de contractualisation type CPER ou fonds européens.

Les pôles peuvent faire de la coordination souple ou du transfert de compétences lourd, mais à l'échelle souhaitée, sans obligation de continuité territoriale et sur des actions communément définies.

- ➔ Pour en savoir plus : participez à la prochaine journée du réseau des pôles métropolitains, le 6 juillet à Lyon (<http://www.poles-metropolitains.fr/>)

\*\*\*

Valérie Mayer-Blimont, suite à ces présentations, dégage trois caractéristiques principales des outils de coopérations souples interterritoriales (dont les pôles métropolitains font partie) :

- Ils redonnent la main aux élus sur leurs territoires ;
- Leur plasticité leur permet de s'adapter à l'évolution des territoires ;
- Ils servent la dynamique des territoires.

\*\*\*

La possibilité de mobiliser l'outil pôle métropolitain se pose autour de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle, dont la plateforme est traversée par la limite de la future Métropole du Grand Paris. Ainsi, la communauté de projet d'ores-et-déjà créée, notamment par le biais des CDT, doit pouvoir donner lieu à des réalisations concrètes dans le futur, en dépassant les frontières administratives. Une question juridique se pose toutefois pour la constitution d'un pôle métropolitain entre les territoires de grande couronne recouverts par l'association du Grand Roissy, et le futur EPT qui comprendra une partie de l'aéroport. En effet, la loi ne permet pas actuellement à un EPT d'être membre d'un pôle métropolitain (seuls des EPCI à fiscalité propre le composent, et peuvent à leur initiative y faire entrer une région ou un département). Pour les élus de ce territoire, la même dynamique ne peut être enclenchée si c'est la MGP qui est membre d'un pôle autour de l'aéroport, le travail ne se faisant pas à la même échelle.

- ➔ Une sécurisation juridique est nécessaire en seconde lecture à l'Assemblée Nationale, pour qu'un EPT puisse être membre d'un pôle métropolitain. En effet, ce cas particulier n'a pas été envisagé par la loi MAPTAM. Toutefois, rien n'empêche de créer des systèmes d'entente et les autres mécanismes de coopération souple entre deux EPT ou entre un EPT et des intercommunalités de grande couronne.

## 2) Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)

Quels sont les objectifs des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ? Dans quels contextes peuvent-ils être mobilisés ? Quelles perspectives pour l'Ile-de-France ?

→ Intervention de Mme **Catherine SADON**, directrice de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (PETR)- cf. présentation ppt.

Les PETR ont fait suite aux Pays de la loi Voynet. Les premiers PETR ont été créés par transformation des pays dès septembre 2014, afin de doter les espaces non métropolitains d'un outil de coopération et de mutualisation entre intercommunalités. Les PETR comptent actuellement entre 2 à 12 EPCI (5 en moyenne). Le spectre est différent en fonction du territoire concerné, en effet de 2 à 380 communes les composent, avec 5.000 à 450.000 habitants.

Sans transfert de compétences à proprement parler, les PETR conduisent des missions pour le compte des EPCI, tels que le développement durable, le développement économique et touristique ou encore la planification spatiale. Certains SCoT sont en train de se transformer en PETR. Il existe différents cas de figures : si un SCoT est créé, son périmètre doit être concordant avec celui du PETR. Si le SCoT préexiste, le PETR coordonne le SCoT existant avec le reste de son périmètre.

Au fil du temps, le mode de coopération peut évoluer en terme d'intégration, jusqu'à aller vers la création d'une seule intercommunalité, si les élus le souhaitent. Les PETR ont permis de mettre en place des structures de dialogue territorial pour des élus, pour accompagner le "travailler ensemble". Les équipes de ces structures sont "légères" pour conduire des missions stratégiques et de prospective. Les actions sont très ciblées au niveau du projet de territoire : tout ou partie des intercommunalités définissent ensemble les actions qu'elles souhaitent mener. Les PETR permettent d'articuler l'ensemble des échelles territoriales : Région, département, ou intercommunalités et demeurent l'échelle privilégiée de la contractualisation tant régionale qu'europpéenne.

### Questions et échanges :

La question des Parcs Naturels Régionaux se pose particulièrement en grande couronne. Une convention entre le PNR et le PETR pourrait exister, afin d'aller vers une plus grande convergence.

\*\*\*

## 3) Les communes nouvelles

→ Intervention de Mme **Marie-Cécile Georges** (responsable du département Intercommunalités et Territoires, à l'Association des Maires de France) – cf. présentation ppt.

Dans un contexte de fortes mutations (réforme territoriale, accroissement des contraintes financières pour les collectivités locales), les communes vont devoir faire jouer plus que jamais les outils de la mutualisation. Afin de les accompagner dans ces transformations, l'AMF a souhaité proposer une voie nouvelle aux communes. Elle a donc initié dès 2013 le projet d'améliorer leur statut, assouplir leur fonctionnement, lever certains blocages et créer des incitations financières - loi du 16 mars 2015 -.

La commune nouvelle est une collectivité pleine et entière. Des collectivités de différentes tailles sont aujourd'hui intéressées (moins de 500 hbts jusqu'à la communauté urbaine de Cherbourg). Deux communes nouvelles ont été créées en janvier 2015 en Ile-de-France, et d'autres projets sont en cours de réflexion. Dans le cadre de la



refonte intercommunale, certains élus souhaitent créer des communes nouvelles sur le périmètre d'anciens EPCI, afin de conserver l'exercice de compétences pertinentes à cette échelle.

### Questions et échanges

*Avec le système des communes déléguées, est-ce qu'on aboutit bien à une mutualisation des dépenses de fonctionnement, des moyens ? Y-a-t-il des budgets délégués ou annexes ? En ce qui concerne les agents, l'objectif est-il le réemploi de l'ensemble des agents ou d'éviter des doublons ?*

La commune nouvelle, c'est un seul employeur pour les agents, avec un seul budget. Les agents se retrouvent dans un organigramme unique. L'objectif c'est d'avoir une mutualisation totale et rapide. On regroupe tous les contrats, il n'y a plus qu'un seul marché.

*Que se passe-t-il lorsque deux communes qui fusionnent sont dans deux départements différents ? Que se passe-t-il dans le cas d'une fusion de commune intra / hors MGP ? Et une fusion Paris / commune limitrophe ?*

La commune doit choisir entre les deux départements puisqu'il faut alors changer les limites des départements. Il y a obligation sur le périmètre de la MGP défini par la loi d'appartenir à la MGP, qui est supérieure en droit au choix d'aller vers une autre commune. Pour Paris, c'est compliqué en raison du statut particulier : Paris est aussi un département.

Jean-Marc Nicolle rappelle en conclusion que l'effet d'aubaine sur les aspects financiers se fait dans le cadre d'une enveloppe fermée, donc aux dépens de l'ensemble des autres communes. Or l'enveloppe est diminuée dans son montant global... De plus, les règles financières étant revues régulièrement, l'effet d'aubaine sera probablement très ponctuel, et sans comparaison avec les incitations financières qui ont été un moteur de la construction intercommunale.

***Retrouvez l'ensemble des présentations ppt sur le site internet de paris métropole – rubrique « groupe périmètres ».***

*Prochain groupe : septembre 2015 (date à déterminer)*