



**HAL**  
open science

# Un établissement public territorial du Grand Paris entre contraintes budgétaires et luttes d'institutions : le cas d'Est-Ensemble

Nicolas Maisetti

► **To cite this version:**

Nicolas Maisetti. Un établissement public territorial du Grand Paris entre contraintes budgétaires et luttes d'institutions : le cas d'Est-Ensemble. *Revue française d'administration publique*, 2021, N° 178 (2), pp.401-416. 10.3917/rfap.178.0145 . hal-04159753

**HAL Id: hal-04159753**

**<https://hal.science/hal-04159753>**

Submitted on 12 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DU GRAND PARIS ENTRE CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET LUTTES D'INSTITUTIONS : LE CAS D'EST-ENSEMBLE

[Nicolas Maisetti](#)

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2021/2 N° 178 | pages 401 à 416

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
[https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-  
publique-2021-2-page-401.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2021-2-page-401.htm)  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL DU GRAND PARIS ENTRE CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET LUTTES D'INSTITUTIONS : LE CAS D'EST-ENSEMBLE

Nicolas MAISETTI <sup>1</sup>

*Docteur en science politique, en postdoctorat à l'Université Gustave-Eiffel  
(Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés – LATTS)*

## Résumé

Cet article analyse les liens entre contraintes budgétaires et recompositions interinstitutionnelles dans la Métropole du Grand Paris (MGP) à partir de l'analyse d'un Établissement public territorial (EPT). Son argument central que cet EPT est pris entre l'enclume communale, qui bénéficie de la légitimité du suffrage universel, et le marteau de la MGP, dans un contexte d'extrême incertitude institutionnelle. Considérant qu'aucune de ces institutions ne sort gagnante des réformes territoriales, son hypothèse considère les contraintes budgétaires comme un cadre structurant les conflits d'institutions. Combustible initial de l'intégration à travers des incitations fiscales, le resserrement de la contrainte budgétaire a constitué ensuite une entrave lorsque les multiples tensions financières ont conduit les maires à se replier sur l'échelon communal.

## Mots-clefs

Contraintes budgétaires, Établissement public territorial, réforme territoriale, Grand Paris

## Abstract

— *An Établissement public Territorial within the Grand Paris Metropolis, between budgetary stress and institutional struggles: the case of Est-Ensemble – This paper analyses the links between budgetary constraints and inter-institutional reshaping in the Métropole du Grand Paris. It is based on the analysis of a Établissement public territorial (EPT). Its central argument is that this EPT is caught between the communal anvil, which enjoys the legitimacy of universal suffrage, and the hammer of the PGM, in a context of extreme institutional uncertainty. Considering that none of these institutions is a winner from the territorial reforms, the hypothesis considers financial constraints as a framework structuring institutional conflicts. A factor for integration through fiscal incentives, the tightening of budgetary constraints then became a barrier when multiple financial tensions led mayors to withdraw to the communal level.*

## Keywords

*Budgetary stress, Établissement public territorial, territorial reforms, Grand Paris Metropolis*

1. Je remercie Sébastien Ségas et Thomas Frinault qui m'ont permis de présenter et de discuter une version antérieure de ce texte au sein du colloque « Contraintes financières, politiques de fusions, gouvernance multiniveaux. Les enjeux de la réforme territoriale » (MSHB-Université de Rennes), ainsi que Ludovic Halbert et Antoine Guironnet dont les précieuses remarques ont contribué à améliorer cet article.

Instaurée en 2016, la Métropole du Grand Paris (MGP)<sup>2</sup> est un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui constitue une intercommunalité organisée en poupées russes, puisque composée de structures de coopération intercommunale emboîtées. La loi MAPTAM<sup>3</sup> adoptée en décembre 2013 prévoyait la constitution de « territoires » en petite couronne, organismes dépourvus de la personnalité morale, mais dotés d'institutions et de compétences déléguées. Devenus « Établissements publics territoriaux » à la faveur de la loi NOTRe<sup>4</sup> en juillet 2015, ces onze ensembles<sup>5</sup> sont dotés de la personnalité morale et bénéficient de la cotisation financière des entreprises (CFE)<sup>6</sup>. Mais alors que la loi NOTRe prévoyait que son produit soit perçu par la MGP à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui aurait mis fin à l'autonomie financière des EPT, la loi de finances 2021 leur a finalement et *in extremis* accordé un sursis en reportant de deux ans ce transfert et en prorogeant le versement d'une dotation d'équilibre par les EPT à la MGP.

L'invention de la MGP et de la coopération intercommunale en Île-de-France ont fait l'objet de nombreuses analyses qui s'intéressent aux « batailles » politiques (Desjardins, 2010) et « géopolitiques » (Subra, 2009) de la fabrique du Grand Paris. Elles interrogent les positions, les ressources, les intérêts des acteurs politiques ainsi que leurs conflits. Certaines d'entre elles privilégient les rapports entre exécutifs nationaux et élus locaux (Le Lidec, 2018 ; Subra, 2009, 2014), d'autres observent les relations entre élus parisiens et ceux de banlieues (Pontier, 2001) ou interrogent les enjeux de gouvernance (Chauvel, 2015 ; Estèbe, Le Galès, 2003 ; Gili, 2014 ; Gili, Offner, 2016 ; Le Galès, 2020 ; Lefèvre, 2002, 2017 ; Lescloupe, 2019).

Centrés sur les conflits et alliances politico-institutionnelles à l'occasion de l'adoption des lois, ces travaux ne couvrent pas trois points qui font l'objet de notre contribution. Premièrement, offrant un éclairage précieux des processus de fabrication des lois, ils laissent dans l'ombre leurs effets en termes de légitimation politique ainsi que dans la mise en œuvre de l'action publique. Les conflits relatifs aux réformes institutionnelles seront ici analysés en relation avec les traductions locales de la contrainte budgétaire, notamment en matière de légitimation politique. Deuxièmement, ces travaux s'intéressent à deux échelles institutionnelles : la MGP et la commune. L'originalité de notre contribution tient à ce qu'elle traite une échelle pour l'instant peu visitée du champ de pouvoir territorial à l'échelle de la métropole parisienne : un Établissement public territorial. Enfin, les travaux existants font le plus souvent de la contrainte budgétaire une toile de fond contextuel des débats grand-parisiens. Elle sera ici l'objet central de l'analyse des luttes et analysée comme série d'enjeux autour desquels se nouent des conflits et des alliances et se concluent des arrangements plus ou moins stabilisés.

Afin d'interroger les liens entre contraintes budgétaires et recompositions interinstitutionnelles dans la métropole parisienne, la démonstration s'appuie sur une monographie

2. La MGP est composée de la ville de Paris et de 130 communes de première couronne incluses dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que de 6 communes du nord de l'Essonne et d'Argenteuil dans le Val-d'Oise.

3. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

4. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

5. La ville de Paris n'est pas considérée comme un EPT.

6. La CFE est l'une des composantes de la contribution économique territoriale avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Contrairement à la taxe professionnelle, dont elle reprend l'essentiel des règles, la CFE repose uniquement sur les biens soumis à la taxe foncière. Cette taxe est due dans chaque commune où l'entreprise dispose de locaux et de terrains.

de l'un des onze EPT qui compose la MGP : Est-Ensemble. Ce cas ne présage donc ni des relations institutionnelles ni des effets de la contrainte budgétaire pour l'ensemble des EPT qui présentent des caractéristiques fiscal-financières, politiques et socio-économiques très variées. De quoi le cas d'Est-Ensemble est-il donc représentatif ? Les propriétés de ce territoire sur le plan à la fois politique (gouverné par la gauche sociale-démocrate qui a succédé à des maires communistes) et socio-économique (fragile et bénéficiant de mécanismes de redistribution et de péréquation à l'échelle nationale et métropolitaine) le rendent *a priori* peu acquis à la mise en œuvre de la rigueur budgétaire. Il s'agit donc d'un cas pertinent pour analyser les manières dont la contrainte budgétaire « joue » dans la gestion politique de ces recompositions, et réciproquement, comment ce contexte politico-institutionnel participe de la configuration de la contrainte. Enfin, sa trajectoire institutionnelle est intermédiaire entre des EPT créés à partir de plusieurs intercommunalités existantes (par exemple Vallée Sud-Grand Paris) et d'autres, instaurés à périmètre constant, issus d'une histoire de coopération intercommunale plus ancienne (Plaine Commune, par exemple, dans le même département existe sous la forme d'une Communauté d'agglomération depuis 2001) : si l'EPT Est-Ensemble est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, il existait depuis 2010 dans ses frontières sous la forme d'une Communauté d'agglomération. Par ailleurs, ce parti pris méthodologique consistant à envisager un EPT comme pivot de l'analyse entraîne des conséquences pour la démonstration. Celle-ci souligne les incertitudes *vécues* par les acteurs qui ont le sentiment d'appartenir à une institution en sursis et dont l'un des enjeux professionnels est la lutte pour la survie institutionnelle. L'instabilité de l'ordre institutionnel devient une réalité objective dès lors qu'elle constitue le quotidien des pratiques et l'horizon des représentations des acteurs.

Bien que les EPT ont été présentés à leur naissance comme des institutions gagnantes des réformes territoriales, un « échelon intermédiaire puissant » (Desjardins, 2016), l'hypothèse centrale est que, dans le cas d'Est-Ensemble, l'incertitude politico-institutionnelle révélée par les contraintes budgétaires a maintenu l'EPT dans un état de fragilité et l'expose à la surveillance et à la critique des communes. Dans un contexte de crainte d'une extinction sans cesse programmée – pour l'EPT, mais aussi pour les départements et la MGP elle-même – et qui n'advient jamais, la question de l'accès et de l'allocation des ressources budgétaires traverse de manière ambivalente les relations interinstitutionnelles. Si la contrainte agit comme moteur pour la coopération intercommunale, à travers des incitations fiscales, elle constitue un frein à l'intégration, lorsque les controverses financières ont conduit les maires à se replier sur l'échelon communal. Cette lecture des rapports de force et des relations de domination entre intercommunalité et municipalités issues des réformes territoriales relève donc des luttes d'institutions (Gaxie, 1997) pour la préservation des ressources financières et l'accumulation de ressources de légitimation. Afin d'analyser les effets du cadre budgétaire contraint de l'EPT sur son fonctionnement ainsi que sur sa légitimité, la démonstration se déploie en deux temps. Le premier expose la problématique financière et ses dilemmes dans la naissance contrariée de l'intercommunalité ; le second décrit quelques-unes des arènes locales des conflits financiers ainsi que leur résolution. À chaque fois, l'attention sera portée sur les luttes qui traversent les enjeux de légitimation politiques dans le sillage des conflits financiers.

### *Encadré méthodologique*

Cet article s'inscrit dans une recherche collective portant sur le resserrement des contraintes budgétaires dans la mise en œuvre des politiques de développement urbain. Menée à l'Université Gustave-Eiffel (UGE) et coordonnée par Ludovic Halbert (CNRS, LATTS) avec la participation de Félix Adisson (UGE, LATTS) Marie Bigorgne (UGE, LATTS), Martine Drozd (CNRS, LATTS) et Françoise Navarre (Université Paris-Est Créteil, LabUrba), elle a bénéficié d'un cofinancement de la Caisse des dépôts et consignation. Dans le cadre de cette enquête, 42 entretiens ont été réalisés entre juillet 2018 et avril 2019 au sein des institutions publiques locales et avec des opérateurs (publics et privés) des politiques de développement urbain sur ce territoire ainsi qu'avec des experts et consultants. Pour l'écriture de cet article, le matériau mobilisé concerne principalement les entretiens avec les responsables administratifs et les élus d'Est-Ensemble et de trois de ses communes membres. Il s'agissait plus précisément des directeurs généraux des services (DGS), des directeurs généraux adjoints (DGA), notamment « Ressources », ainsi que des responsables et agents des directions opérationnelles (« Développement économique », « Logement », « Aménagement » ...) et des directions financières. Les entretiens visaient à qualifier les relations interinstitutionnelles et à comprendre la place des contraintes budgétaires dans leurs évolutions. Par ailleurs, le dépouillement de la presse visait à connaître les conditions de création des institutions. Enfin, nous avons consulté et analysé des documents budgétaires afin de saisir les relations financières entre l'EPT et ses communes membres (Plan pluriannuel d'investissement, Pacte fiscal et financier, Rapports d'orientation budgétaire).

## **LA PROBLÉMATIQUE FINANCIÈRE DANS LA NAISSANCE CONTRARIÉE D'UNE INTERCOMMUNALITÉ**

Cette section analyse d'abord les rapports de force politiques entre la nouvelle institution d'agglomération et ses communes-membres. Elle montre ensuite comment les contraintes budgétaires traversent ces luttes d'institutions.

### **La création des EPT dans la MGP : luttes d'institutions et autonomie financière dans les réformes territoriales**

La construction intercommunale en Île-de-France est relancée en 2007 par le Président N. Sarkozy. Dans un discours tenu à Roissy, il lance un concours d'architectes supposé matérialiser la « métropole de demain ». Sur le plan institutionnel, plusieurs scénarios font l'objet de la réflexion, allant d'un modèle intégré à des formes souples de coopération. Face à la levée de boucliers des élus locaux, inquiets par la prise en main du dossier par l'exécutif national et la perspective de voir émerger un Grand Paris tout-puissant, le gouvernement recule et retire cette question de la réforme territoriale de 2010. Durant le mandat de François Hollande, le dossier est remis sur le métier. L'Élysée s'efforce cette fois de réaliser une synthèse entre les trois modèles débattus : intégré, confédéral (poussé par le maire de Paris et le président de Plaine-Commune), et syndical (défendu par les maires de l'Ouest parisien, de seconde couronne et par l'exécutif régional).

La loi MAPTAM prévoit dans ses articles 12 à 14 la création de la MGP sur le périmètre des départements de la petite couronne – Paris, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne. Onze Territoires la composent, chacun d’au moins 300 000 habitants. Ils disposent d’organes délibérants, mais sont dépourvus de la personnalité morale et de ressources fiscales propres. Cette tentative de synthèse se heurte au mécontentement général parmi les partisans de chacune des hypothèses. Suite à l’adoption de la loi, une Mission de préfiguration de la MGP discute avec les maires des questions budgétaires et fiscales, ainsi que des transferts de compétences. Les maires y contestent le degré d’intégration de la future MGP et, contre le scénario d’une « métropole intégrée », plaident pour une solution polycentrique seule susceptible, selon eux, de préserver leur autonomie politique et financière. Plaine Commune, à la pointe du combat, est rejointe par Est-Ensemble, qui se constitue en Communauté d’agglomération, motivée par des incitations fiscales. À l’issue des élections municipales de 2014, la gauche perd la majorité au sein de la MGP, suite à la chute de bastions communistes. Craignant une mise sous tutelle exercée par la Métropole et la droite, les élus socialistes se mobilisent pour se faire entendre du gouvernement Valls afin qu’il modifie les statuts de la MGP dans un sens plus confédéral.

Ils profitent de l’ouverture des débats relatifs à une nouvelle réforme territoriale à partir de juin 2014 pour en discuter les contours. Adoptée en juillet 2015, la loi NOTRe abandonne l’idée d’un Plan local d’urbanisme métropolitain et prévoit une intégration plus tardive des Territoires, appelés désormais Établissements publics territoriaux. Certes, cette MGP « version loi NOTRe » se situe dans le schéma confédéral sur le plan de la répartition des compétences et de la gouvernance. Sur le plan budgétaire, la MGP dispose d’un budget important de 3,5 milliards d’euros, mais doit en reverser 3,4 milliards aux communes sous forme d’attributions de compensation, si bien qu’il ne lui reste qu’un peu plus de 120 millions d’euros : à peine de quoi alimenter un budget « études » ; très insuffisant pour mener à bien les projets à la hauteur des ambitions du législateur. Cependant, les partisans de l’autonomie financière et politique des communes ont perdu une manche décisive. Bien que dotés de compétences importantes en termes d’aménagement et de développement économique, les statuts des EPT se situent en retrait par rapport à ceux des communautés d’agglomération. Pour les trois existantes – Plaine Commune, Est-Ensemble, et Grand Paris Seine-Ouest –, il s’agit d’un recul du point de vue de l’autonomie fiscal-financière. Cet affaiblissement est d’autant plus manifeste que la loi prévoyait une date d’expiration de leur autonomie financière : à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les produits de leurs recettes fiscales issues de la CFE devaient être transférés à la MGP, tandis que le reversement d’une dotation d’équilibre, due par les EPT à la MGP, mais redistribuée par cette dernière, n’était garanti que jusqu’à la fin de l’exercice budgétaire 2018.

C’est dans ce contexte de fragilité financière que se déploient les rapports de force entre les communes et leur EPT au-delà de la diversité de leurs configurations politiques. S’ils se voient attribuer des compétences importantes, ils ne peuvent complètement les assumer pour deux raisons : faute de ressources financières stables, d’une part, et parce que leurs dirigeants se heurtent à la revendication mayorale de demeurer le centre de la légitimité politique locale (Desage, Guéranger, 2014 ; Le Saout 2000 ; Vignon, 2019), d’autre part. L’assèchement financier par le haut se double d’une aspiration des ressources de légitimation par le bas.

### Fragilité financière et incertitude institutionnelle : l'effet de ciseau des réformes territoriales et de la contrainte budgétaire

La communauté d'agglomération Est-Ensemble formée par l'association entre Bagnolet, Bondy, Bobigny, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville, entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Deux objectifs président à cette création : la volonté de peser dans le débat métropolitain ainsi que l'espoir de bénéficier de nouvelles ressources financières à travers les incitations promises par l'État. Mais répondant à une stratégie de modération fiscalo-financière, le lancement des projets d'envergure intercommunale est repoussé au lendemain des élections municipales de 2014 tandis que les élus s'entendent pour qu'il n'y ait jusqu'à cette date aucune création d'impôt d'agglomération. De même, ils s'engagent à n'utiliser la dotation d'intercommunalité de 16 M€ octroyée par l'État qu'avec modération. Lors de la création de la Communauté d'agglomération, la présidence d'Est-Ensemble échoit au maire de Pantin, Bertrand Kern, artisan de son architecture institutionnelle. Cependant, deux ans plus tard, en octobre 2012, il laisse sa place au socialiste Gérard Cosme, maire du Pré-Saint-Gervais, la plus petite commune du territoire.

En 2016, la transformation de la Communauté d'agglomération en EPT a des effets importants sur la structure du financement des Communautés d'agglomération existantes, comme Est-Ensemble. Elles ne disposent plus, à partir de cette date, que de la CFE et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, tandis que l'EPT cesse de verser à ses villes-membres les anciennes attributions de compensation. Le nouveau schéma s'articule autour de deux dispositifs : le « Fonds de compensation des charges transférées » versé par les villes à l'EPT pour compenser la perte de la fiscalité additionnelle antérieurement perçue par la communauté d'agglomération et la part compensatoire de la DGF ; et la « dotation d'équilibre » versée par l'EPT à la MGP afin de « garantir le niveau de financement de chaque EPT ainsi que l'équilibre des ressources de la MGP » selon la loi qui prévoit un mécanisme de reversement de la dotation d'équilibre aux EPT, initialement, jusqu'en 2018.

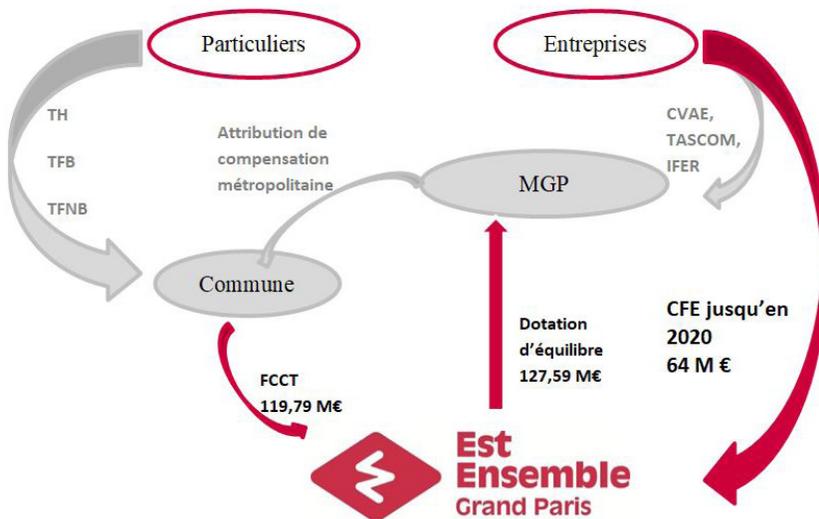


Figure 1 – Le cadre budgétaire et financier d'Est Ensemble (2016-2020).

Source : <https://www.est-ensemble.fr/finances-et-budget>

L'évolution permanente de cette tuyauterie renforce les incertitudes pesant sur l'autonomie financière des EPT. La loi NOTRe prévoyait en effet le transfert du produit de la CFE à la MGP à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 privant les EPT de tout levier fiscal. Certes, cette nouvelle contrainte budgétaire ne pèserait pas avec la même intensité pour l'ensemble des EPT. Les ressources fiscalo-financières, socio-économiques, ou en termes de *leadership* politique sont inégalement réparties parmi ces territoires. Cette hétérogénéité s'incarne par exemple dans la traditionnelle ligne de partage Ouest/Est de la métropole parisienne, mais aussi au sein du département de la Seine-Saint-Denis, entre les EPT voisins de Plaine Commune et d'Est-Ensemble. Pour cette dernière, et en raison d'un faible degré d'intégration intercommunale, la possible perte de cette recette fiscale est perçue par les agents comme un risque pesant sur sa « survie »<sup>7</sup>. Sonnant le glas de son autonomie financière et remettant en cause sa légitimation politique, cette privation programmée des ressources fiscales constitue un changement de « paradigme » selon nos interlocuteurs. Cette rupture est d'autant plus douloureuse que cette perte n'est pas la seule « épée de Damoclès » qui menace l'autonomie fiscale de l'EPT. Lors de leur création, les EPT issus de la transformation de leur EPCI existante, comme Est-Ensemble, avaient transféré leur dotation d'intercommunalité à la MGP. Le législateur avait toutefois prévu le reversement des montants correspondants à ces EPT sous forme de diminution de la dotation d'équilibre qu'ils versent à la MGP. Mais cette disposition n'était garantie que jusqu'à la fin 2018. Afin de contester cette situation, les onze EPT créent en octobre 2018, une « Alliance des territoires » avec comme objectif le maintien des 55 M€ de dotation d'intercommunalité et du 1,2 Mds € de CFE<sup>8</sup>. À Est-Ensemble, la fin du reversement par la MGP de la dotation d'équilibre se traduit par une perte de 9,2 M€<sup>9</sup>, faisant passer son taux d'épargne brute de 4,4 % à 0,4 %. Dans une lettre ouverte au gouvernement publié en octobre 2018<sup>10</sup>, le président d'Est-Ensemble explique que si son abandon devait se confirmer, « cela impliquerait que ce qui doit être réhabilité ne le sera pas, que ce qui doit être construit sera abandonné ». Liant pouvoir intercommunal et autonomie fiscale, il dénonce « un reniement de la construction intercommunale qui s'accompagnait de l'asphyxie financière des communes ». Et critiquant, sans prononcer le terme, les effets de l'austérité sur les classes populaires : « à la fin, ce sont encore et toujours les populations les plus fragiles qui supporteront les conséquences sociales et financières des choix iniques du gouvernement ». Ce dernier finit par entendre les dirigeants des EPT puisque, depuis 2019, les lois de finances successives prorogent le dispositif de la dotation d'équilibre, tandis que la loi de finances 2021 a repoussé de deux ans la ponction de la CFE par la MGP. En contrepartie, la MGP ne reversera plus aux EPT la dotation de soutien à l'investissement territorial, « repoussant à nouveau la clarification des relations financières au sein de la MGP » pour reprendre la litote du Rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2020 d'Est-Ensemble<sup>11</sup>. Ces décisions suspendues, si elles accordent un sursis à l'autonomie financière des EPT, ne fournissent en effet nullement une solution durable et renforcent l'inconfort institutionnel de l'EPT.

7. Entretien avec une membre de la direction des finances d'Est-Ensemble, 18 mai 2018.

8. « Grand Paris : les territoires tirent la sonnette d'alarme », *La Gazette des communes*, 5 octobre 2018.

9. « Menacé de perdre 9,2 M€, Est Ensemble interpelle le gouvernement », *La Gazette des communes*, 23 octobre 2018.

10. « Lettre ouverte : le gouvernement s'acharne en silence sur les quartiers populaires », *Est-Ensemble*, 19 octobre 2018.

11. p. 16.

## L'EPT, la métropole, les communes : dans l'inconfort de l'échelon intermédiaire

Pour analyser la place occupée par l'EPT au sein du système territorial qu'il compose avec la Région <sup>12</sup>, le département <sup>13</sup>, les autres EPT <sup>14</sup>, la MGP et les communes, il faudrait qualifier les relations (de domination, de coalition, de concurrence, d'interdépendance...) entre Est-Ensemble et chacune de ces institutions, ce qui faute de place est impossible ici. Nous nous concentrons sur les relations entre Est-Ensemble, la MGP et les communes pour montrer comment l'entremêlement de l'incertitude institutionnelle et des contraintes budgétaires réduisent ses ressources de légitimation et font de cet EPT un « pouvoir inachevé » à l'image des intercommunalités issues de la loi Chevènement (Le Saout, 2000).

Le responsable d'une Mission « Stratégie et Cohésion territoriale » (MSCT) <sup>15</sup> d'Est-Ensemble nous décrit la complexité des relations et les tensions qu'elles entraînent entre l'EPT, la MGP et les communes membres <sup>16</sup>. Ces critiques éclairent les effets vécus des contraintes budgétaires sur les concurrences institutionnelles. Il compare tout d'abord la relation entre la MGP et l'EPT aux relations entre ce dernier et ses villes-membres : la MGP et l'EPT se comporteraient comme des autorités *supra*-communales revendiquant la prise en charge de compétences autrefois entre les mains des municipalités (développement économique et aménagement). Entre la MGP et l'EPT, d'une part, puis entre l'EPT et les villes, d'autre part, il observe une cascade similaire de relations et de tensions. La MGP réclame à l'EPT, comme l'EPT le réclame aux communes, ces compétences, et brandissant le contrôle de légalité, menacent les plus récalcitrants peu décidés à abandonner des pans d'action publique à forte teneur en ressources de légitimation politique. Son discours dénonce autant les postures et les rapports de pouvoir interinstitutionnel que le gouvernement qui n'a pas su trancher le débat institutionnel. Finalement, cet agent décrit une sorte d'impérialisme métropolitain en cascade (de la MGP aux EPT, des EPT aux villes), alimenté par l'incertitude institutionnelle, dans lequel compétences, contrainte budgétaire et légitimation politique sont en tension, puisqu'aucune de ces échelles ne parvient à résoudre cette équation à trois inconnues. Dotées de compétences importantes sur le papier, dans les textes des réformes, MGP et EPT ne disposent pas des ressources de légitimation politique pour les faire valoir. De leur côté, les maires, seuls bénéficiaires de la légitimité du suffrage universel, défendent leur capacité à « faire » leur ville et – voyant dans l'EPT un rival dans la construction de l'action publique plutôt qu'un espace de conquête politique –, ils ont

12. Si la région Île-de-France représente un guichet privilégié pour Est-Ensemble, les élections régionales de 2015 ont fragilisé ses positions. Fief de Claude Bartolone (PS), candidat battu par Valérie Pécresse (LR), Est-Ensemble aurait subi un « assèchement brusque du financement » régional entraînant une « remise à plat de l'ensemble des partenariats » (Entretien avec le directeur de la MSCT, 22 juin 2018).

13. L'incertitude institutionnelle tendrait à nouveau les relations institutionnelles avec le conseil départemental de Seine-Saint-Denis. Supposé être l'institution la plus proche d'Est-Ensemble du fait des liens politiques nourris par l'influence de Claude Bartolone dans l'une et l'autre des institutions, le département a représenté plutôt une rivale dans les luttes d'institution pour la survie, alors que l'hypothèse de la suppression des départements, serpent de mer des réformes territoriales, refait périodiquement surface.

14. En ce qui concerne les relations avec les autres EPT, nos interlocuteurs soulignent surtout la situation de concurrence (en dépit d'une même couleur partisane) avec Plaine Commune, historiquement l'EPT le plus structuré et politiquement le plus affirmé et avec lequel Est-Ensemble est en rivalité pour attirer les entreprises.

15. Rattachée au DGS d'Est-Ensemble, la MSCT poursuit trois missions : un volet stratégique et de coopérations territoriales qui vise à coordonner la mise en œuvre de projets transversaux et construire « une vision et une identité de territoire » ; un volet de recherche de financements extérieurs dans le but d'accéder à des guichets publics à différentes échelles (Union européenne, État, conseil régional, conseil départemental) ; et un volet de préparation des réunions au niveau de la Direction générale et du cabinet de la présidence.

16. Entretien avec le directeur de MSCT d'Est-Ensemble, 22 juin 2018.

peu investi politiquement l'institution et érigé le « comité des maires » en véritable centre pouvoir et lieu dans lequel les décisions stratégiques sont prises.

Comme la littérature l'a montré dans le cas des EPCI (Guéranger, Desage, 2011), l'EPT souffre d'un déficit démocratique qui pèse sur son action. Les élus d'Est-Ensemble tirent leur légitimité d'une compétition électorale organisée à l'échelle communale. Ceci est dû au mode de scrutin qui n'organise pas l'élection des élus des EPT au suffrage universel direct. Le débat politique ne porte donc jamais sur les questions à l'échelle et aux compétences d'Est-Ensemble. La primauté reste celle de l'élection municipale qui conforte les communes comme marché politique local principal. Ce déficit démocratique des EPT a des implications concrètes quant à la construction et la mise en œuvre de l'action publique. Les élus n'auraient qu'un usage instrumental de l'EPT, le réduisant à une organisation devant servir des intérêts de proximité visibles par leurs concitoyens (par exemple, la collecte des déchets). Dans cette perspective, elle ne serait, aux yeux des maires, qu'un « *prestataire de services* », comme le regrette un cadre administratif d'Est-Ensemble<sup>17</sup>. Institution technocratique déconnectée de la réalité du territoire et dénuée d'autonomie, l'EPT n'agit que par l'intermédiaire des communes et reste sous leur observation, devant faire la preuve de son utilité. Ce récit fourni par un directeur général adjoint de l'une des villes-membres montre la méfiance qui règne entre ces derniers et l'EPT, privé d'autonomie :

« Première réunion que j'avais faite à Est-Ensemble en arrivant en 2012, on était une dizaine, il y avait tous les directeurs financiers autour de la table. Et ils nous sortent les documents en copie couleur. Des documents de travail entre fonctionnaires. C'est bête, mais une copie couleur c'est 10 copies noir et blanc. Et donc, on leur fait la remarque à chaque fois. En 2013, on avait été jusqu'à épilucher tout leur compte, dépense par dépense, pour leur dire ce qui était du luxe, voire inutile. Par exemple, ils louaient leur serveur de messagerie 50 000 euros par an. Il suffisait d'en acheter un ou deux et à la rigueur de payer quelqu'un et ils étaient gagnants. Plein de dépenses comme ça. »<sup>18</sup>

La méfiance municipale se traduit par une mise sous surveillance de l'EPT, comme ici avec ces cadres municipaux qui traquent les faux pas de gestion de l'EPT.

## LES ARÈNES LOCALES DES CONFLITS FINANCIERS

Si la solution intercommunale est apparue aux yeux des maires comme une possibilité d'accéder à de nouveaux guichets, ces espoirs ont été rapidement déçus pour laisser place à la multiplication des lieux et des enjeux de conflits avec l'institution intercommunale.

### Des incitations financières initiales

Les réformes territoriales ont ouvert aux intercommunalités et communes franciliennes la perspective de bénéficier d'un supplément de transferts financiers de l'État. À Est-Ensemble, cette « carotte »<sup>19</sup> n'a pas été indifférente dans la constitution de la Communauté

17. Entretien avec une membre de la direction des finances d'Est-Ensemble, 18 mai 2018.

18. Entretien avec le DGA ressources d'une commune membre d'Est-Ensemble, 6 février 2019.

19. Entretien avec le DGA ressources d'Est-Ensemble, 21 mars 2018.

d'agglomération en 2010. Intercommunalité de « villes pauvres »<sup>20</sup>, l'EPT pouvait espérer accéder à de nouveaux guichets. 16 M€ lui ont ainsi été attribués au titre de la dotation d'intercommunalité, tandis que 80 M€ ont été distribués aux communes par le biais de diverses dotations de l'État et de mécanismes de péréquation. Cette manne financière est cependant rapidement fragilisée par trois facteurs : le gel, puis la baisse de la DGF à partir de 2011 ; la création de la MGP en 2016 qui menace de ponctionner, on l'a vu, une partie de ces ressources ; et le manque de dynamisme de la fiscalité locale. Ce renforcement de la contrainte budgétaire expliquerait les tensions qui traversent les relations entre Est-Ensemble et ses villes-membres. L'EPT et les villes se sont dotés d'outils de régulation de ces tensions – à défaut de pouvoir les résoudre : un Plan pluriannuel d'investissement et un Pacte fiscal et financier.

Débatu et approuvé par le comité des maires, le Plan pluriannuel d'investissement (PPI) agglomère les projets en cours et à venir (Guéranger, 2011<sup>21</sup>, Le Saout, 2015). Il est censé offrir une visibilité en phasant et en permettant « *de construire une politique et une stratégie budgétaires* »<sup>22</sup>. Il s'agit, poursuit ce membre de la direction générale, « *d'essayer de minimiser les coûts, de faire des économies et de rationaliser le fonctionnement pour pouvoir dégager un autofinancement suffisant pour ne pas trop emprunter* ». Cette stratégie consiste enfin à « *avoir une attention particulière sur les ressources humaines qui représentent 50 M€ du budget de fonctionnement* » sur un total de 250 M€. Et le « Plan pluriannuel d'investissement, ça sert à ça : pour les maires : donner une visibilité aux travaux importants » ; pour les dirigeants de l'EPT : « *construire une stratégie budgétaire qui permettra de tenir les engagements* »<sup>23</sup>. L'instrument du Plan pluriannuel d'investissement est ainsi au cœur des négociations et des conflits entre maires et intercommunalité puisqu'il vise à prévoir (on parle parfois de « *Plan pluriannuel prévisionnel* »<sup>24</sup>) la construction ou la rénovation des équipements transférés. Dans le monde des finances locales, le Plan pluriannuel d'investissement constitue un outil ordinaire de gestion budgétaire supposé permettre à la collectivité de se projeter dans l'avenir à partir d'une analyse de l'état des dépenses. À Est-Ensemble, s'il est présenté comme un outil stratégique dans la gestion des relations avec les villes, il est surtout le produit d'un bricolage bureaucratique mis en œuvre de manière artisanale. Par exemple, il n'existe pas d'outil dédié, simplement des tableurs Excel. Dans la préparation budgétaire, l'investissement fait figure de parent pauvre, discuté en fin de processus dans un temps limité. Il se résume par l'addition des dépenses engagées et des projets nouveaux émanant des maires. Illustrant la volonté de ménager les attributions de l'un (l'EPT) et les pouvoirs des autres (les communes), cet outil obéit à des rationalités multiples. À la fois incarnation d'une volonté politique, celle des maires, mais aussi de la bonne gestion des finances publiques et moyen de la maîtrise des dépenses, il s'inscrit dans les rapports de force interinstitutionnels. Calculant les pics d'investissement futurs, il sert d'instrument de prévision, commandant, plusieurs années avant les dépenses d'investissements, un plan d'économie à travers la rationalisation des dépenses de fonctionnement (Bigorgne, 2020). Et si l'EPT paraît en mauvaise posture financière, le Plan pluriannuel d'investissement intervient comme un argument dans la confrontation avec les maires : il permet de placer les pouvoirs communaux face aux besoins de financement de leurs projets. Fabriqué par la direction financière d'Est-Ensemble, examiné et validé par

20. *Ibid* : « La réunion de neuf villes pauvres ne fait pas une agglo. riche ».

21. Le PPI y est qualifié de « moyen de concilier l'étroitesse des ressources financières et le nombre de projets demandés par les maires » et « un moyen de "décompression", pour faire face à un problème de moyens. » (p. 166).

22. Entretien avec le DGA ressources d'Est-Ensemble, 21 mars 2018.

23. *Ibid*.

24. Entretien avec le DGS d'Est-Ensemble, 7 mai 2018.

le directeur général des services, il est partagé et arbitré au sein du comité des maires avant son vote lors de l'adoption budget. Cela le dote d'une dimension politique importante et fait du Plan pluriannuel d'investissement un instrument de communication en rendant visible le volontarisme des élus. Cette dimension politique n'est ni une évidence ni une pratique partagée au sein des collectivités locales. Au sein de la direction des finances, on estime que le Plan pluriannuel d'investissement devrait être *«quelque chose de vivant qui devrait pouvoir être actualisé en permanence, sans avoir besoin de repasser par l'assemblée»*<sup>25</sup>. C'est la déconnexion de l'outil avec son pilotage politique qui est réclamé ici. Le choix inverse s'explique par la volonté des maires d'en conserver sa maîtrise et de renforcer le comité des maires comme arène de discussion et d'arbitrage. La politisation du Plan pluriannuel d'investissement qui tranche par ailleurs avec le récit de la gouvernance par consensus montre bien comment s'imbriquent les luttes d'institutions et les conflits sur les enjeux financiers.

Second outil d'actualisation et de régulation des tensions financières, le Pacte fiscal et financier (PFF) est adopté par le conseil de territoire de novembre 2016. Selon le Rapport d'orientation budgétaire 2020, son objectif était de *«sécuriser à court et à moyen termes les conditions d'action du territoire»* suivant trois axes : les relations financières entre les villes et l'EPT, en prévoyant les règles de la fixation des montants du Fonds de compensation des charges transférées ; la pérennisation du financement des projets, via l'actualisation annuelle du Plan pluriannuel d'investissement ; et la préservation de l'équité fiscale et tarifaire entre les contribuables, via la politique d'harmonisation de la tarification. La vocation du Pacte fiscal et financier est donc de servir de *«règlement, de modus vivendi, de règles financières entre les villes et l'EPT»* selon le Directeur général adjoint *«Ressources»* qui a participé à sa mise en place<sup>26</sup> : *«comment on règle ça de façon pacifique ?»* poursuit-il en souriant même si l'ironie révèle, plus qu'elle ne les masque, les tensions qui traversent les relations financières entre communes et intercommunalité. L'attelage formé par le Pacte fiscal et financier et le Plan pluriannuel d'investissement constitue au final davantage un instrument de régulation des tensions que de leur résolution.

### ... aux tensions financières entre EPT et communes membres

Les relations entre l'EPT et ses villes-membres sont traversées par des tensions liées à trois types d'enjeux financiers (hors fabrique annuelle du budget) : 1) une mutualisation critiquée par les municipalités en raison de la faiblesse des économies entraînées ; et des négociations conflictuelles autour 2) du fonds de compensation des charges transférées et 3) de l'évaluation des attributions de compensation.

Premièrement, la mise en commun des ressources communales au profit de l'EPT a été interprétée par les autorités municipales comme une dépossession de leur capacité d'agir et comme la source de coûts supplémentaires. Par exemple, sur le dossier de la collecte des déchets, sensible sur le plan électoral, et suite à son transfert à Est-Ensemble, un directeur général des services d'une commune membre dénonce *«un renchérissement, un surcoût»*<sup>27</sup>. Cette critique est partagée par un dirigeant administratif d'une autre commune qui dénonce des *«compétences transférées [qui] coûtent plus chers une fois transférée qu'avant transfert.»*<sup>28</sup> En cause, *«des frais de structure plus importants que les nôtres. Et*

25. Entretien avec une membre de la direction des finances d'Est-Ensemble, 18 mai 2018.

26. Entretien avec le DGA ressources d'Est-Ensemble, 21 mars 2018.

27. Entretien avec un DGS d'une commune membre d'Est-Ensemble, 6 septembre 2018.

28. Entretien avec le DGA ressources d'une commune membre d'Est-Ensemble, 6 février 2019.

*puis, ils étaient en création, donc ils avaient besoin d'exister, de montrer qu'ils faisaient bien. Et ils ont certes élevé un peu le niveau qualitatif, mais ils ont aussi doublé des postes.»* Et de reconnaître, beau joueur, que *« du côté des villes [certains] ne voulaient pas lâcher leur expertise. C'est des deux côtés, pas que du leur. Il y a des petits jeux comme ça qui font qu'au final ça coûtait plus cher, après, que ce que ça coûtait aux villes. »* Du côté de l'EPT, ses dirigeants mettent en avant l'égoïsme municipal qui se noue autour des arrangements financiers. Si la loi a transféré des secteurs importants de politiques publiques en faveur de l'EPT, dans les faits, les pouvoirs municipaux, politiques et techniques, ont conservé l'essentiel de leurs marges de manœuvre. Un dirigeant de l'intercommunalité explique que *« sur certains sujets, on a des interlocuteurs dans les villes, ce qui veut dire qu'elles n'ont pas transféré l'ensemble des compétences »*<sup>29</sup>.

Deuxièmement, le dialogue tendu avec les villes rebondit à l'occasion des négociations autour du Fonds de compensation des charges transférées (FCCT). Ce fonds est composé de trois fractions. La première dite « fiscale » est calculée à partir des montants de fiscalité additionnelle sur les ménages (taxes d'habitation et foncières) perçus en 2015. Construite à partir d'indices dont les revalorisations sont fixées par des bases réglementaires, cette fraction du FCCT n'est pas plus discutée que la troisième dite « transfert », créée pour compenser les transferts de charges liés aux politiques publiques dont l'EPT assume la compétence. C'est la seconde fraction, dite « équilibre » qui concentre les critiques et les tensions. La loi NOTRe autorise les EPT à ajuster la première fraction du FCCT en confiant à des commissions locales d'évaluation des charges territoriales (CLECT) le soin de définir *« les critères de charges pris en compte pour déterminer le besoin de financement des compétences exercées par l'EPT en lieu et place des communes »*. Cet ajustement constitue la part « équilibre » que le Pacte fiscal et financier avait fixée à 2,5 M€, répartis entre les villes. Ce montant est confirmé par le Rapport d'orientation budgétaire 2020. Pourtant, ce chiffre cristallise les tensions financières entre EPT et communes-membres. Le premier fait valoir que ce montant est loin du plafond de 7,5 M€ fixé par la loi. Ce choix correspond aux perspectives réalisées au moment de la création de la Communauté d'agglomération qui prévoyait la faiblesse de son niveau d'épargne et une hausse de ses besoins de financement. Or, l'EPT a bénéficié de taux bas si bien que les emprunts se sont avérés supérieurs aux besoins et qu'Est-Ensemble dispose *« d'importantes réserves »* selon un membre de la direction des finances<sup>30</sup>. *« Les villes tiquent beaucoup sur ce FCCT équilibre »,* poursuit-il *« parce qu'elles se sont rendu compte qu'on ne consomme pas tout ce qu'on avait prévu »*. Loin de rassurer les communes sur la santé financière de l'EPT, l'existence de cette *« cagnotte »*<sup>31</sup>, parfois appelée *« trésor de guerre »*, leur a donné des arguments pour contester le montant des 2,5 M€ du FCCT « équilibre ». Ainsi, l'enjeu pour la direction des finances de l'EPT et qui peut paraître contre-intuitif dans un contexte de resserrement des contraintes est d'*« épuiser ce stock de réserves »* pour des raisons d'*« affichage »* politique et d'apaisement des relations avec les villes<sup>32</sup>. En résumé, sous surveillance et sous le feu de la critique des communes, l'EPT est pris dans la tenaille des réformes territoriales qui prévoient à terme – certes, pour l'instant sans cesse repoussé – le transfert à la MGP des recettes fiscales du CFE et la fin programmée du reversement de la dotation d'équilibre privant potentiellement l'EPT de plus de 9 M€, sans compter le pic d'investissements prévu à partir de 2020. Les explications du dernier Rapport d'orientation

29. Entretien avec la DGA Développement territorial et environnemental d'Est-Ensemble, 11 mai 2018.

30. Entretien avec une membre de la Direction des finances d'Est-Ensemble, 18 mai 2018.

31. Entretien avec la directrice des finances d'une commune membre d'Est-Ensemble, 22 juin 2018.

32. Entretien avec une membre de la direction des finances d'Est-Ensemble, 18 mai 2018.

budgétaire sous le schéma relatif à l'évolution de l'épargne brute d'Est-Ensemble ne mettent pas seulement en cause le législateur et l'incertitude financière qu'il entretient. La seconde hypothèse évoquée par la direction des finances d'Est-Ensemble (sans transfert) s'adresse aux communes en expliquant que « si l'on maintient la FCCT "équilibre" à 2,5 M€ (...) le niveau d'épargne d'Est-Ensemble reste fragile ». Ce jeu d'hypothèses permet à l'EPT de distribuer des blâmes, tantôt à la réforme territoriale et aux incertitudes qui l'entourent, tantôt à la MGP ou aux communes, au nom de la préservation de son autonomie fiscale et de sa survie institutionnelle.

Troisièmement, les relations entre Est-Ensemble et ses villes-membres sont traversées par des controverses financières relatives à l'évaluation des attributions de compensation tranchées lors des Commissions locales d'évaluation des charges territoriales. Depuis sa première création sous forme de Communauté d'agglomération en 2010 jusqu'à sa transformation en EPT en 2016, Est-Ensemble a affronté plusieurs crises des transferts. Pour chaque équipement (piscines, bibliothèques, cinémas, conservatoires) ou politique publique transféré à l'EPT, les villes doivent y joindre une somme correspondant aux dépenses qu'ils consacrent à la gestion de cet équipement ou de cette politique publique. Or, en l'absence de routines de coopération, cette évaluation a « empoisonné »<sup>33</sup> les discussions interinstitutionnelles. Ces tensions autour d'enjeux financiers découlant des processus de transferts se sont prolongées dans les discussions relatives à l'harmonisation des tarifs des équipements culturels et sportifs, puis à celle de la taxe d'assainissement et du taux de taxe des ordures ménagères. Ces « marchandages » auraient constitué des sources de « pollution »<sup>34</sup> des relations entre les villes et l'EPT : les premières minimisant les montants afin de réduire les ressources transférées, dans une stratégie de la défausse ; le second estimant que seuls les équipements vétustes ont été transférés.

\*

\* \*

L'incertitude institutionnelle couplée à une contrainte budgétaire permanente domine les relations entre les pouvoirs territoriaux. Bien que la loi lui accorde de nombreuses compétences en matière de politiques de développement urbain et que, pour l'heure, son circuit de financement soit sécurisé<sup>35</sup>, l'EPT demeure démuné, fragile, tandis que la MGP peine toujours à s'affirmer (Le Lidec, 2020 ; Wolf, 2019). À l'issue des élections municipales et intercommunales 2020, un président hostile à la MGP a failli être élu tandis que la suppression de celle-ci continue d'être envisagée par l'exécutif. En novembre 2020, des députés LREM déposent en effet une proposition de loi visant à supprimer la MGP et à transformer les EPT en communautés d'agglomération. Au Sénat, un rapport, signé par un député LR (P. Dallier) et un député LREM (P. Rambaud), réclame la fin du « cauchemar légistique » au sein du Grand Paris et envisage plusieurs scénarios de réforme dont aucun n'est favorable à la MGP<sup>36</sup>. Aucun échelon institutionnel, hormis les communes (à l'exception de celles encouragées à fusionner), n'est à l'abri de réformes susceptibles de

33. Entretien avec le DGS d'Est-Ensemble, 7 mai 2018.

34. Entretien avec le VP Développement économique d'Est-Ensemble, 18 mai 2018.

35. Avec la prorogation du dispositif de neutralité maintenant la dotation d'intercommunalité aux EPT, voir *infra*.

36. Le remplacement de la MGP par un syndicat ou un pôle métropolitain ; le maintien du millefeuille actuel ; la transformation des EPT en échelon déconcentrés de la métropole ; la fusion des départements et des EPT au sein de la métropole ; le transfert de la MGP à la région. Voir « Le Sénat s'attaque au "cauchemar logistique" du Grand Paris », *La Gazette des communes*, 14 mars 2021.

menacer leur survie institutionnelle – même si, faute de temps parlementaire disponible, les réformes territoriales affectant le Grand Paris attendront le prochain mandat présidentiel<sup>37</sup>.

Contrainte budgétaire et réforme territoriale agissent ici comme deux sources d'incertitude dans les luttes d'institutions auxquels se livre l'EPT. Le renforcement de la contrainte budgétaire contribue-t-il à tendre les relations interinstitutionnelles ? Ou, à l'inverse, est-ce le contexte d'arbitrages institutionnels qui ne sont pas rendus et de réformes territoriales à la fois permanentes et inachevées qui favorisent le déploiement de la contrainte budgétaire ? C'est plongés dans cette incertitude que les maires ont opéré un mouvement de repli sur leurs communes, considérées comme le seul espace de la *politics* (la légitimité électorale) d'autant plus renforcé qu'il serait aussi celui de la manifestation des *policies* (la production de politiques publiques). En dépit des mécanismes d'incitations financières supposés favoriser l'intégration intercommunale, l'EPT a rapidement été perçu par les maires et leurs administrations comme une source de coûts supplémentaires dans la mise en œuvre de l'action publique, ainsi qu'un rival dans l'accès aux ressources de légitimation plutôt qu'un espace politique à conquérir. Le degré d'intégration de cette intercommunalité est ainsi demeuré limité. « Fin des EPT », « triomphe de la MPG » ou « revanche des communes » ? S'il ne s'agit nullement d'interpréter hâtivement le devenir de tel ou tel échelon politico-administratif, une analyse des luttes d'institutions à partir d'une approche par les contraintes budgétaires et les tensions financières montre que, plutôt qu'un jeu de force institutionnelle à somme nulle, c'est un principe d'incertitude qui pèse sur les relations interinstitutionnelles dans l'attente d'une réforme territoriale aussi attendue que crainte par les acteurs.

## Bibliographie

- Bigorgne, Marie (2020), « Austérité. L'économie ordinaire des budgets locaux », in Adam Mathieu, Émeline Comby (dir.), *Le Capital dans la cité. Une encyclopédie critique de la ville*, Paris, Édition Amsterdam, p. 77-87.
- Chauvel, Jeanne (2015), *La question du Grand Paris*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris 2.
- Desage, Fabien, Guéranger, David (2014), « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, vol. 77, n° 1, p. 145-156.
- Desjardins, Xavier (2010), « La bataille du Grand Paris », *L'information géographique*, vol. 74, n° 4, p. 29-46
- Desjardins, Xavier (2016), « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'information géographique*, vol. 80, n° 4, p. 96-114.
- Estèbe, Philippe, Le Galès, Patrick (2003), « La métropole parisienne : à la recherche d'un pilote », *Revue française d'administration publique*, vol. 107, n° 3, p. 345-356.

37. Voir l'audition de la ministre Jacqueline Gourault devant le Sénat en février 2021 : <http://www.senat.fr/seances/s202102/s20210209/s20210209019.html>. Elle y déclare que : « L'organisation actuelle, qui devait être transitoire, s'éternise malheureusement. Les règles actuelles sont illisibles, sauf pour quelques initiés, et les mécanismes de solidarité ne sont pas à la hauteur pour résorber les inégalités entre les territoires. Ce système vaut encore pour deux ans. À court terme, il continue de fonctionner même s'il n'est pas performant. Le mécanisme adopté dans la loi de finances de 2021 maintient les équilibres antérieurs et affecte à la MGP deux tiers de la CFE en 2021, de sorte qu'elle ne porte pas seule la charge de la crise. À plus long terme, une remise en cause est indispensable ». Je remercie l'évaluateur de la RFAP qui a attiré mon attention sur cette actualité récente.

- Gaxie, Daniel, (dir) (1997), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.
- Gili, Frédéric (2014), *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gili, Frédéric, Offner, Jean-Marc (2016), *Paris, Métropole hors les murs*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Guéranger, David (dir.) (2011), *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ? Rapport pour le PUCA, Programme «L'intercommunalité à l'épreuve des faits»*.
- Le Galès, Patrick (dir) (2020), *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Lidec, Patrick (2018). «La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de process-tracing (2001-2017)», *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 93-125.
- Le Lidec Patrick (2020), «L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris», in Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Saout, Rémi (2000), «L'intercommunalité, un pouvoir inachevé», *Revue française de science politique*, 50 (3), p. 439-461.
- Lefèvre, Christian (2002), «La région Île-de-France, une métropole ingouvernable?» in Jouve Bernard, Lefèvre, Christian (dir.) (2002), *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, p. 39-42.
- Lefèvre, Christian (2017), *Paris, métropole introuvable*, Paris, PUF.
- Lescloupé, Clément (2019), «Les territoires face à la métropole : luttes d'institutions entre échelles intercommunales de la Métropole du Grand Paris», Communication lors de la ST 81 «Contester la métropole», du Congrès de l'AFSP.
- Pontier, Julien (2001), «Politique communautaire en petite couronne. L'agglomération "Plaine Commune"», in Baraize, François, Négrier Emmanuel (dir.) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p. 157-191.
- Subra, Philippe (2009), «Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques», *Hérodote*, vol. 135, n° 4, p. 49-79.
- Subra, Philippe (2014), «Métropoles de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi», *Hérodote*, 154 (3), p. 158-176.
- Vignon, Sébastien (2019), «Des rôles politiques en tension ? Les "petits cumuls" des maires ruraux sur la scène intercommunale», *Études rurales*, vol. 204, n° 2, p. 122-144.
- Wolf, Martin (2019) «Métropole du Grand Paris et EPT : le *statu quo* politique prolongé», *Chronique du Grand Paris*, n° 12, Institut Paris Région.

*Annexe : Liste des acronymes*

|               |  |
|---------------|--|
| <b>CFE</b>    | Cotisation foncière des entreprises  |
| <b>DGA</b>    | Directeur général adjoint  |
| <b>DGF</b>    | Dotation globale de fonctionnement   |
| <b>DGS</b>    | Directeur général des services   |
| <b>EPCI</b>   | Établissement public de coopération intercommunale                                     |
| <b>EPT</b>    | Établissement public territorial   |
| <b>MAPTAM</b> | Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |
| <b>MGP</b>    | Métropole du Grand Paris   |
| <b>NOTRe</b>  | Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République                        |
| <b>PFF</b>    | Pacte fiscal et financier  |
| <b>PPI</b>    | Plan pluriannuel d'investissement  |
| <b>ROB</b>    | Rapport d'orientation budgétaire   |