

Intercommunalités en Ile-de-France : des projets et des territoires pertinents pour accompagner les objectifs du Schéma directeur de la Région Ile-de-France

Les intercommunalités sont essentielles pour une mise en œuvre efficace des orientations et des objectifs du futur Schéma directeur de la région Île-de-France (attractivité internationale, réduction des inégalités sociales et territoriales, adaptation aux mutations et aux crises). La commission de l'aménagement du territoire du CESR d'Ile de France fait le point sur l'avancement de l'intercommunalité en Ile-de-France, depuis la loi de 1999 et avance des propositions pour en améliorer l'efficacité au service de l'action régionale.

En Ile-de-France comme ailleurs, la commune est l'échelon de base de l'organisation territoriale. La spécificité du territoire francilien est qu'il est 10 fois plus dense que la moyenne française avec un niveau de développement élevé mais de nombreuses disparités sociales et territoriales. Le développement de l'intercommunalité y est ancien via les syndicats « techniques » (assainissement, déchets, eau). Aujourd'hui, dans un souci d'efficacité et d'opérationnalité, il est nécessaire de trouver une meilleure répartition et régulation des compétences entre les différents niveaux institutionnels (communes, intercommunalités, Départements, Région, Etat).

L'intercommunalité francilienne en chiffres

Au 1^{er} janvier 2007, l'Ile de France comptait 105 intercommunalités, rassemblant près de 5,4 millions d'habitants et 883 communes : 72 communautés de communes, 29 communautés d'agglomération, 4 SAN.

Cela représente, hors Paris, 61% de la population et 69% des communes de la région, ce qui fait de l'Ile-de-France la région de France ayant le plus faible taux d'intercommunalité, le taux de « population regroupée » au niveau national étant de 87% et de 92% de communes.

En grande couronne :

Seine et Marne : 377 communes (sur 514) sont regroupées en 39 EPCI

Essonne : 158 communes (sur 196) sont regroupées en 18 EPCI

Val-d'Oise : 151 communes (sur 185) sont regroupées en 18 EPCI

Yvelines : 138 communes (sur 262) sont regroupées en 15 EPCI

La première couronne reste en recul :

21 communes des Hauts de Seine (sur 36) sont regroupées en 6 EPCI (5 CA et 1 CC) ;

12 communes de Seine St Denis (sur 40) sont regroupées en 3 EPCI (2 CA et 1 CC) ;

26 communes du Val de Marne (sur 47) sont regroupées en 6 EPCI (4 CA et 2 CC).

Intercommunalité : les propositions du Conseil économique et social régional

Pour le CESR la carte de l'intercommunalité en Île-de-France doit être complétée. Des regroupements de communes ou d'intercommunalités doivent s'opérer sur la base de bassins de vie identifiés notamment autour des infrastructures de transport, des grands projets, des équipements structurants, des territoires stratégiques et sites prioritaires du SDRIF.

Dans le cadre des propositions des Commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI), Le CESR estime que les préfets de département devraient avoir un rôle plus directif dans la constitution, l'élargissement ou le regroupement d'intercommunalités.

Afin de veiller à la cohérence avec le SDRIF, une Commission régionale composée de l'Etat, de la Région et des Départements, pourrait coordonner et orienter les préconisations des Commissions Départementales de Coopération Intercommunale en matière de création et d'évolution d'EPCI.

Parallèlement, les projets d'aménagement et de développement durable (PADD), prévus par la loi SRU, au niveau des Schémas de Cohérence Territoriale des intercommunalités, doivent mieux prendre en compte le SDRIF, afin de renforcer la cohérence entre schéma régional et schémas intercommunaux.

Adapter les intercommunalités aux spécificités franciliennes

La Région est un territoire institutionnel pertinent. Elle est l'échelle appropriée pour définir le schéma d'aménagement

Hors zone dense :

Le CESR préconise des suppressions et regroupements de syndicats techniques spécialisés (eau, assainissement, déchets) en fonction des intercommunalités existantes ou à créer.

Dans la zone dense :

Le CESR estime que le renforcement de la seule zone centrale, quel que soit son périmètre et sans contrepoids, constituerait un risque majeur de fracture régionale, risque qui doit être maîtrisé.

Le CESR souhaite donc :

- le renforcement du polycentrisme, surtout en 1^{ère} couronne, afin de préserver les grands équilibres entre Paris et les grands pôles de proximité mais, également, entre zone dense et le reste du territoire régional.

- le maintien et le développement de syndicats techniques par domaines de compétences, en fonction des projets, à des échelles adaptées, rassemblant les intercommunalités impliquées.

- Dans l'attente de solutions institutionnelles novatrices, le CESR encourage le développement des démarches volontaires de concertation (de type Conférence métropolitaine) ou d'associations intercommunales (de type ACTEP) permettant la pratique du « mieux vivre ensemble », avec le partage de projets, d'objectifs et moyens de mise en oeuvre.

Au-delà, le CESR rappelle la nécessité impérieuse de concevoir l'ambition d'aménagement à l'échelle régionale et du Bassin parisien, en prenant en compte les différentes dimensions que constituent : la zone centrale, le réseau des pôles de centralité des territoires inter-régionaux et le réseau des « grandes villes à une heure de Paris ».

Clarifier la répartition des compétences

Une meilleure répartition et coordination des compétences exercées par chaque échelon (communes, intercommunalités, Département, Région, Etat) est une condition indispensable d'une meilleure efficacité de l'action publique. C'est pourquoi le CESR souhaite une clarification des responsabilités à chaque niveau et une limitation des échelons concernés par chaque compétence. Il préconise aussi le recours à l'expérimentation (article 72.alinéa 4 de la Constitution) pour les délégations de compétences des communes vers l'intercommunalité mais aussi des échelons supérieurs vers les intercommunalités.

Identifier la Région comme chef de file

La Région a été clairement identifiée comme chef de file dans les domaines :

- du développement économique,
- des transports en commun (avec le STIF).

Le CESR suggère une extension de ce rôle de chef de file aux domaines :

- du développement durable,
- du logement,
- du foncier.

Pour le développement durable, le CESR propose :

- la réalisation à l'échelle intercommunale des projets d'aménagement et de développement durable (PADD),
- des actions de promotion des énergies renouvelables et de maîtrise des consommations d'énergie,
- des plans climat-énergie territoriaux

Pour le logement, le CESR propose :

- la création d'une structure régionale de pilotage du logement,
- l'établissement de Plans Locaux pour l'Habitat à l'échelle intercommunale,
- l'examen à l'échelle intercommunale des objectifs du SDRIF liés à l'application de la loi SRU en matière de logement social, pour tenir compte des réalités locales d'occupation de l'espace, mais sans toutefois remettre en cause les objectifs de la loi fixés par commune

Pour le foncier, le CESR préconise une accélération de la coordination de la politique foncière grâce notamment à l'Etablissement public foncier régional (EPFR).

Le CESR estime également que la compétence de planification urbaine est à développer et systématiser au niveau des intercommunalités, avec le souci de traiter les capacités d'urbanisation, au regard des exigences de densification du SDRIF

Renforcer la « démocratie intercommunale »

Le citoyen doit se sentir impliqué dans le projet ou le territoire intercommunal. Cette implication passe par :

- **le renforcement de l'information et de la communication** sur les projets conduits à l'échelle intercommunale ;
- **la consultation régulière des habitants** (directement pour des projets spécifiques importants ou via des assemblées de représentants des acteurs locaux) ;
- **une évolution législative** afin de permettre le choix par le vote au suffrage universel direct ou indirect des politiques conduites et/ou proposées ;
- **la mise en place de véritables conseils économiques et sociaux intercommunaux** préfigurés aujourd'hui par les Conseils de développement.

Encourager l'intercommunalité

- par la contractualisation
- par les aides et financements
- par la fiscalité

La contractualisation, au delà des éléments prescriptifs du SDRIF, doit être un des outils majeurs de la relation entre les différents acteurs, et en particulier entre la Région et les intercommunalités. Dans cet esprit, les contrats uniques de territoires doivent être encouragés.

La participation de l'Etat et/ou de la Région à des projets locaux et la conditionnalité de leurs financements pour favoriser les regroupements intercommunaux sont un des leviers forts à promouvoir.

La politique fiscale doit évoluer vers plus de solidarité et de redistribution dans le cadre d'une péréquation régionale renforcée. Le CESR soutient l'idée d'une taxe professionnelle coordonnée à la maille régionale, sans exclure, a minima dans un premier temps, la répartition de la taxe professionnelle à l'échelle de Paris et de la 1^{ère} couronne pour favoriser, tant dans la collecte que dans la répartition des versements aux communes, le rééquilibrage des ressources au niveau de la zone dense.

Rapport et avis du Conseil économique et social régional d'Ile-de-France sur « La contribution de l'intercommunalité à l'action régionale (SDRIF et territoires de projets) » présentés par Isabelle Drochon au nom de la commission de l'aménagement du territoire, présidée par Pierre Moulié.

Service de presse : Jean Tilloy - CESR Ile-de-France 29, rue Barbet-de-Jouy 75007 Paris
Tél. : 01 53 85 66 18 - Portable : 06 63 12 85 10 - Fax : 01 53 85 71 20
Courriel : jean.tilloy@iledefrance.fr - Site Internet : www.cesr-iledefrance.fr