

La contribution de l'intercommunalité à l'action régionale (**SDRIF** et territoires de projets)

Dans le cadre des travaux liés à la révision du Schéma directeur d'Île-de-France (SDRIF), les intercommunalités sont apparues comme des structures incontournables pour la mise en œuvre efficace des orientations du SDRIF.

La commission de l'aménagement du territoire du CESR a donc décidé de faire le point sur l'avancement de l'intercommunalité en Île-de-France afin d'en apprécier les points forts et les points faibles.

Le rapport du CESR présente donc un état des lieux de l'intercommunalité, fait une synthèse des grandes problématiques identifiées et avance des propositions en faveur d'un renforcement de l'intercommunalité en Île-de-France.

Cohérence et continuité

L'intercommunalité permet de répondre à l'extrême morcellement du paysage municipal et aux difficultés des communes à assumer des compétences de plus en plus nombreuses, coûteuses et techniques.

Le principe fondateur de l'intercommunalité est de : « *faire ensemble, mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé* ».

Le CESR a toujours préconisé le développement du regroupement

tions, aussi bien à l'occasion du bilan à mi-parcours du contrat de plan Etat-Région 2000-2006 que lors des différentes étapes nécessaires à l'élaboration du projet de Schéma directeur. Il s'inscrit toujours aujourd'hui dans cette lignée.

En Île-de-France, un certain retard

Force est de constater que le rythme de progression de l'intercommunalité en Île-de-France a connu un certain retard par rapport au rythme national. Cela peut s'expliquer par la présence ancienne d'importants syndicats techniques et par la spécificité de la région capitale, à laquelle la loi Chevènement de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'a pas apporté de réponse. →

“ faire ensemble, mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé ”

Elle est aussi une réponse au besoin de cohérence et de continuité de services entre des communes d'un même bassin de vie, de taille et de moyens différents.

intercommunal pour plus d'efficacité dans la réalisation de projets à l'échelle du territoire pertinent qu'est le bassin de vie. Ceci a été réaffirmé dans ses différents avis et contribu-

Au 1^{er} janvier 2007, l'Île-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 (syndicats d'agglomération nouvelle). Cela représente, hors Paris, 61 % de la population et 69 % des communes de la région, ce qui fait de l'Île-de-France la région française au plus faible taux d'intercommunalité, le taux de population regroupée au niveau national étant de 87 %.

Cinq problématiques importantes

Le rapport a permis d'identifier cinq grandes questions qui, impactant fortement le fonctionnement des intercommunalités, peuvent également influencer sur l'efficacité de leur contribution à l'action régionale. Il s'agit de :

• **La définition du projet et de son territoire pertinent**, avec des interrogations sur la capacité des acteurs à construire l'organisation adaptée au périmètre du projet. La pertinence d'un territoire se définit par la rencontre d'un projet, d'un bassin de vie et d'une gouvernance. Le projet permet de définir l'ambition. Le bassin de vie précise le périmètre d'application et les acteurs à impliquer. La gouvernance permet de définir et mettre en œuvre les moyens à utiliser pour atteindre l'ambition. La définition précise et le partage entre les acteurs de chacune des composantes de ce triptyque est une condition nécessaire de la réussite des projets menés.

• **La répartition claire des compétences entre les différents niveaux administratifs existants** pour garantir l'efficacité des politiques mises en œuvre malgré la multiplicité des niveaux institutionnels rencontrés.

• **Les modalités de gouvernance de ces intercommunalités** et leur impact éventuel sur la gouvernance des autres échelons institutionnels. La légitimité des structures publiques passe aussi par leur acceptation par le citoyen. Est-ce que cela implique, par exemple, des modifications de modes d'élections ?

• **Le financement des intercommunalités et des compétences déléguées** qui doit tout à la fois permettre une visibilité à long terme des projets à mener, obliger à une efficacité de gestion exemplaire mais aussi favoriser une solidarité accrue entre communes, et plus globalement entre territoires riches et moins riches.

• **La contribution des intercommunalités à la déclinaison et à la mise en œuvre des objectifs du SDRIF** et l'efficacité des organisations retenues pour participer au rayonnement international de la région Île-de-France, à son développement économique et social et à sa qualité de vie.

Outre les établissements de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'autres démarches contribuent à l'organisation du territoire et prouvent la capacité des collectivités à se mobiliser ensemble comme des associations loi 1901 (ACTEP, Seine-Amont développement, ou la Seine en partage), les opérations d'intérêt national qui portent les ambitions de l'Etat sur différents territoires à enjeux de l'Île-de-France, ou encore, les parcs naturels régionaux qui ont pour vocation la conciliation du développement économique, de la qualité de vie et de la préservation de l'environnement.

Paris et la zone dense

Le CESR s'est penché sur la question de Paris et de la zone métropolitaine. Il confirme à cette occasion la pertinence du territoire institutionnel régional en matière d'aménagement du territoire. Il rappelle que le polycentrisme est une politique constante de développement territorial adaptée à l'Île-de-France, que les territoires et les sites stratégiques identifiés dans le SDRIF représentent des opportunités réelles en matière de développement intercommunal et que l'Etat doit s'investir dans les projets de développement de la région-capitale comme il le fait avec les opérations d'intérêt national (OIN).

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

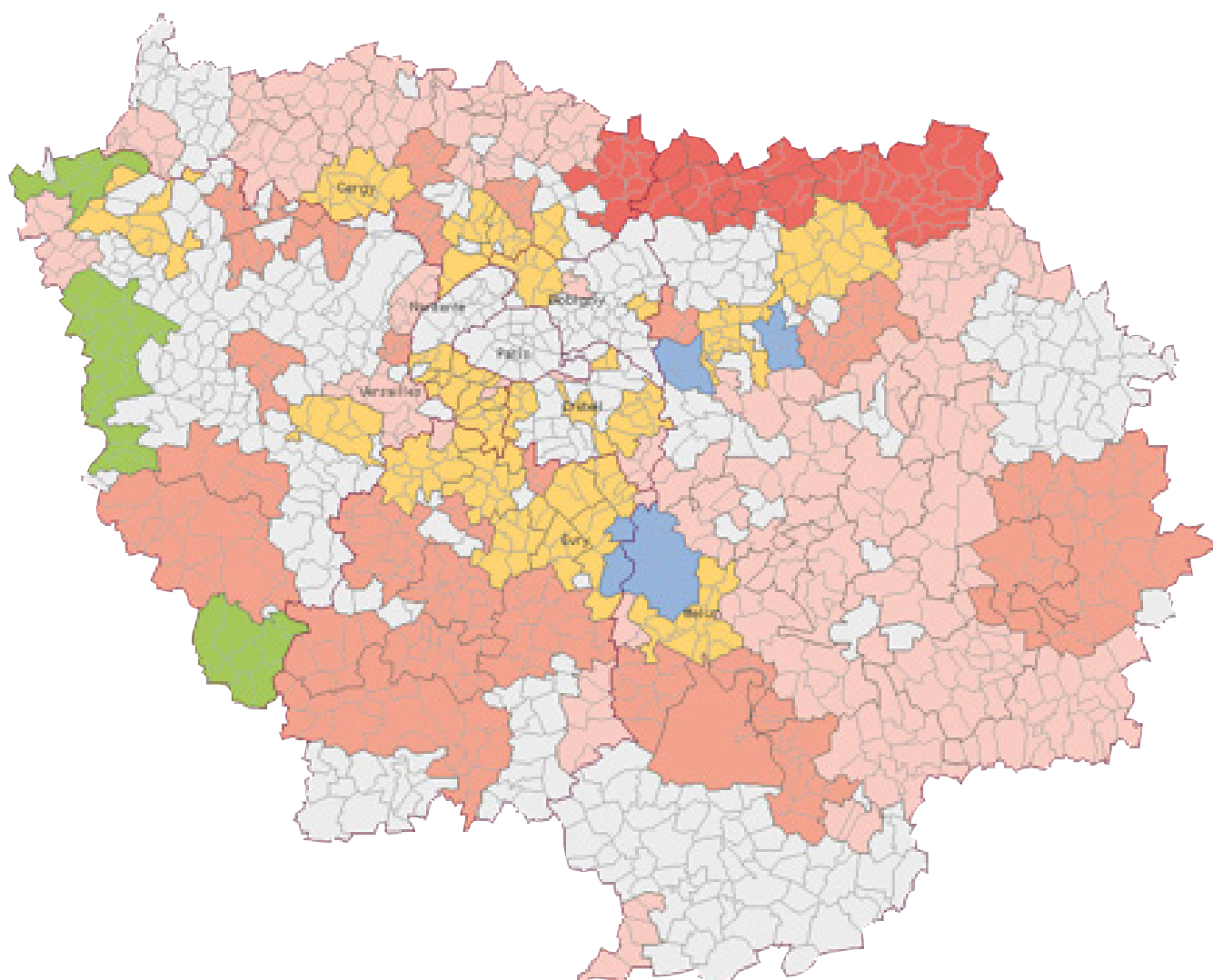
Pour le logement, le CESR propose :

- 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. ■

LES DIFFERENTS TYPES D'INTERCOMMUNALITÉS EN ÎLE-DE-FRANCE



Les groupements à fiscalité propre

- | | |
|---|---|
|  Communauté de Communes (taxes additionnelles) |  Communauté de Communes (TPZ) |
|  Communauté de Communes (TPU) |  Syndicat d'Agglomérations Nouvelles (TPU) |
|  Communauté de Communes (fiscalité mixte) |  Communauté d'Agglomération (TPU) |

Les propositions du CESR

→ UNE CARTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ COMPLÉTÉE POUR UNE APPLICATION OPTIMALE DU SDRIF

Les efforts doivent être poursuivis pour compléter la carte de l'intercommunalité à l'échelle des bassins de vie, notamment autour des grands équipements et des infrastructures de transports et en s'appuyant sur les territoires et sites stratégiques du SDRIF pour une couverture générale de l'Île-de-France.

Le CESR souhaite que les préconisations des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) soient suivies d'effet, avec une intervention plus forte des préfets et préconise la création d'une commission régionale de coopération intercommunale où l'Etat, la Région et les Départements pourraient coordonner les préconisations des CDCI au regard des nécessités du SDRIF. Par ailleurs, la réalisation des schémas de cohérence territoriale (SCOT) doit être guidée et encouragée pour laisser plus de place à la subsidiarité et renforcer les synergies.

→ UNE RATIONALISATION ET UNE HARMONISATION DE L'ACTION PUBLIQUE À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

Il s'agit, sur les territoires situés en zone non dense, de réfléchir à la suppression ou au regroupement des syndicats dits « techniques ». Pour la zone dense, des solutions originales doivent être trouvées, à savoir :

- le renforcement du polycentrisme, en particulier sur les grands bassins de vie de la 1^{ère} couronne, en faisant des EPCI des interlocuteurs privilégiés pour des grands projets structurants et fédérateurs comme peut l'être « Arc Express », projet de liaison de rocade en grande partie souterraine, composé de plusieurs arcs et adapté à la desserte des zones denses et continues du cœur d'agglomération ;
- une conception de l'aménagement à l'échelle régionale, voire à celle du Bassin Parisien pour éviter le risque de nouvelle fracture territoriale que pourrait constituer un renforcement de la zone centrale sans contrepoids ;
- le développement de structures d'échanges et de concertation, permettant de partager en amont, des projets, des objectifs et les meilleurs moyens de leur mise en œuvre, qui pourraient, dans un second temps, déboucher sur des solutions institutionnelles.

→ UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES ET DES RESPONSABILITÉS ENTRE ACTEURS

Il est essentiel que chaque acteur territorial public puisse exercer sa mission et remplir ses objectifs le plus efficacement possible. La coordination de la répartition des compétences et la clarification des responsabilités (notamment par une bonne définition de l'intérêt communautaire) sont primordiales pour un bon fonctionnement du système et pour une véritable opérationnalité, qu'il y ait transfert de compétences ou non. Des outils comme l'expérimentation ou la contractualisation sont à privilégier.

A l'échelle de la Région, la notion de chef de file pourrait être étendue à des domaines sensibles comme le développement durable et le logement par exemple, ceci pour répondre aux objectifs ambitieux du SDRIF.

→ UNE PLACE RENFORCÉE POUR LA « DÉMOCRATIE INTERCOMMUNALE » ET DES MOYENS D'ACTION ET OUTILS CHOISIS POUR UNE MISE EN ŒUVRE DU SDRIF EFFICACE ET PERFORMANTE

Le citoyen, qui contribue par l'impôt aux financements des projets sur son territoire, doit se sentir concerné. Il est donc indispensable qu'il soit mieux informé, éclairé sur les projets mis en œuvre et qu'une réflexion soit engagée pour qu'il puisse, peut-être, s'exprimer directement sur les politiques conduites ou proposées.

Les conseils de développement, véritables conseils économiques et sociaux à l'échelle intercommunale, permettent l'expression du citoyen de manière organisée et devraient être développés dans toutes les intercommunalités couvrant de réels bassins de vie.

L'expérimentation est une initiative à encourager. Celle-ci doit être clairement définie, spatialement et temporellement. Les commissions départementales de coopération intercommunales pourraient être le cadre de la validation des demandes.

En matière de financement, il convient de promouvoir la conditionnalité des financements Etat et/ou Région à certaines règles établies en amont pour favoriser les regroupements et valoriser la qualité d'exercice des compétences à une échelle optimisée.

Enfin, la contractualisation est un outil à privilégier car il offre plus de visibilité aux différents acteurs et définit clairement le projet, les moyens et les indicateurs de mesure de sa réussite. ■