

INTRODUCTION

Dans le cadre des travaux liés à la révision du SDRIF, les intercommunalités sont apparues comme des structures incontournables pour une mise en œuvre efficace des orientations du SDRIF.

La commission de l'aménagement du territoire du CESR d'Ile de France a donc décidé de faire le point sur l'avancement de l'intercommunalité en Ile de France, depuis la loi de 1999, sur ses points forts et ses points faibles, ainsi que sur les propositions à faire pour en améliorer l'efficacité au service de l'action régionale.

Ce rapport présente donc, dans les deux premiers chapitres, un état des lieux succinct de l'intercommunalité, d'abord en France, puis en Ile de France.

Le troisième chapitre détaille, par grandes familles de regroupements intercommunaux, les principaux enseignements à tirer de la quinzaine de rencontres réalisées par des membres de la commission avec les responsables d'intercommunalités diverses d'Ile de France. Les échanges ont porté sur les points forts et points faibles actuels, les axes de progrès à renforcer, les bonnes pratiques à partager en particulier en lien avec la mise en œuvre du SDRIF.

Le dernier chapitre fait la synthèse des grandes problématiques identifiées et des propositions de la commission en faveur d'un renforcement de l'intercommunalité en Ile de France, au service des franciliens et pour une meilleure mise en œuvre concrète des orientations définies dans le cadre du SDRIF.

Sommaire :

1. Présentation générale des EPCI en France

- 1.1. Un peu d'histoire
- 1.2. Le pourquoi d'une coopération intercommunale
- 1.3. La nature des EPCI
- 1.4. Les principes régissant les EPCI
- 1.5. Les différentes formes d'EPCI et leurs compétences associées
- 1.6. La création des groupements intercommunaux
- 1.7. Le gouvernement des groupements intercommunaux
- 1.8. Les ressources et la fiscalité
- 1.9. Le rôle de l'Etat
- 1.10. Le bilan national

2. Les intercommunalités en Ile de France

- 2.1. Un peu d'histoire
- 2.2. L'état des lieux concernant les EPCI
- 2.3. L'état des lieux concernant les autres entités
- 2.4. Les objectifs recherchés

3. Les projets de territoires de quelques EPCI

- 3.1. Les villes nouvelles et leur évolution
- 3.2. Les regroupements de communes en zone non dense
- 3.3. Les territoires interrégionaux
- 3.4. Les regroupements de communes en zone urbaine dense
- 3.5. La question sensible de Paris et de la zone métropolitaine
- 3.6. Autres projets dont il faut tenir compte
- 3.7. Intercommunalités et projet spatial régional du SDRIF

4. Grandes problématiques et propositions du CESR sur la contribution des intercommunalités à l'action régionale au travers du SDRIF

- 4.1. Projets et territoires pertinents
- 4.2. Répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels
- 4.3. Gouvernance des EPCI et des projets
- 4.4. Financement des intercommunalités
- 4.5. Contribution aux grands objectifs du SDRIF

5. Annexes :

- 5.1. Remerciements
- 5.2. Bibliographie
- 5.3. Lexique

1. Présentation générale des établissements publics de coopération intercommunale¹ (EPCI) en France

1.1. Un peu d'histoire

Du fait de l'extrême morcellement des communes françaises, dès 1789 il y avait eu au sein des révolutionnaires des débats intenses sur la réforme du découpage territorial hérité de la royauté, dont celui des communes. L'Assemblée nationale constituante a finalement choisi de maintenir les 44 000 villes et villages pour constituer des « municipalités », rebaptisées communes en 1793. Depuis cette date des fusions successives ont conduit au chiffre de 36 678 communes recensées en 2003, dont une proportion importante de petites communes : une commune sur quatre compte moins de deux cents habitants et une sur deux moins de quatre cents habitants.

La loi du 5 avril 1884, relative à l'organisation municipale, pose les principes concernant l'organisation, les compétences et la tutelle des communes. La loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes, est à l'origine de la coopération intercommunale. Ces syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) constituent les premières structures intercommunales en France.

Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955, relatif à la constitution et au fonctionnement des syndicats de communes, permet à des personnes morales de droit public de diverses catégories, et non plus seulement aux communes, de s'associer pour une entreprise commune au sein de « syndicats mixtes ». Ces derniers peuvent être constitués par des collectivités locales de niveaux différents, des syndicats intercommunaux, des chambres consulaires et d'autres établissements publics.

L'ordonnance 59-29 du 5 janvier 1959, relative aux syndicats de communes, permet désormais aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités, au sein de syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) alors que la loi de 1890 n'envisageait que des syndicats intercommunaux à vocation unique (chargés d'une seule mission).

La loi 66-1069 du 31 décembre 1966, relative aux communautés urbaines, rend possible la création de « communautés urbaines » dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants.

La loi 70-1297 du 31 décembre 1970, sur la gestion municipale et les libertés communales, comporte plusieurs dispositions tendant à la coopération intercommunale, notamment en étendant aux communes rurales la possibilité de constituer des districts (formes d'EPCI supprimées par la loi Chevènement).

La loi 71-588 du 16 juillet 1971 (dite loi Marcellin), en voulant aller plus loin que l'intercommunalité, constitue une tentative d'intégration de petites communes et permet les fusions et les regroupements de communes. Cette loi sera un échec qui a montré l'attachement des français à cet échelon local.

La loi 83-636 du 13 juillet 1983 porte modification du statut des agglomérations nouvelles. Elle crée des « communautés » et des « syndicats d'agglomération nouvelle » (SAN) pour regrouper les communes autour des villes nouvelles créées à la fin des années 1960.

¹ Cette partie du rapport s'appuie, entre autres :

-sur les publications du Ministère des Finances, de l'Economie et de l'Industrie (Direction générale des collectivités locales) ;

-sur le rapport d'information n° 48, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 30 octobre 2006. Rapporteur Monsieur Philippe DALLIER Sénateur

La loi 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR » ou « loi Joxe »), crée des « communautés de communes », destinées aux zones rurales et des « communautés de villes » destinées aux zones urbaines.

La loi 99-553 du 25 juin 1999, relative à l'Aménagement Durable du Territoire (dite loi Voynet ou LOADT), crée deux nouvelles entités territoriales : le pays et l'agglomération, qui ne sont pas de nouveaux échelons administratifs, ni de nouvelles collectivités territoriales.

La loi 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »), réforme assez profondément les modalités d'organisation de l'intercommunalité, en supprimant certaines formes d'établissements intercommunaux (districts, communautés de ville et, à terme, syndicats d'agglomération nouvelle), en améliorant le fonctionnement d'autres et en en créant de nouvelles (« communautés d'agglomération »).

La loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 (dite loi SRU) introduit de nouveaux outils pour mettre en œuvre la notion de projet : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU) ou la carte communale.

La loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, simplifie les règles de fonctionnement des établissements intercommunaux, renforce leurs possibilités de transformation et de fusion et encourage une intégration intercommunale accrue.

Les lois Voynet, Chevènement et SRU sont complémentaires sur de nombreux points et concepts :

- L'intercommunalité (loi Chevènement) est le nouveau socle de l'aménagement et de différentes taxes dont la Taxe Professionnelle Unique. Sont fixés les champs de compétence transférés (l'obligation d'acquiescer la compétence d'aménagement pour la réalisation du SCOT).
- Le pays (relatif au bassin d'emploi et de vie), le développement durable et les schémas de service collectifs (documents de programmation). La loi Voynet définit en outre le cadre territorial intercommunal de la contractualisation du contrat de plan Etat-Région.
- L'aménagement, l'urbanisme et les équipements (loi SRU), qui s'inscrivent dans le cadre d'aménagement d'équilibre et de développement durable.

1.2. Le pourquoi d'une coopération intercommunale

Il s'agit de répondre à la fois :

- A l'extrême morcellement du paysage municipal et aux problèmes rencontrés par les communes françaises. Les petites communes manquent de moyens tant financiers qu'humains pour assumer seules des compétences de plus en plus coûteuses, de plus en plus techniques, de plus en plus nombreuses.
- Au besoin de cohérence et de continuité de services entre des communes d'un même bassin de vie, mais de taille et de moyens différents. Leur souci commun est d'optimiser l'efficacité du service rendu en mutualisant les moyens. Ainsi, la commune centre a intérêt à développer les transports en commun avec les communes limitrophes pour faciliter le déplacement des habitants de périphérie qui viennent travailler en ville, etc., ...

C'est pourquoi l'on assiste au développement de l'intercommunalité, par le biais de laquelle les communes mettent leurs moyens en commun afin d'assurer un fonctionnement optimal des services publics. Plus généralement, 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 ».

1.3. La nature des établissements publics de coopération intercommunale

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est un établissement public administratif. Il agit par délégation des communes.

- Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il a donc ses propres moyens d'action.
- Il s'administre librement et peut disposer de personnel propre dont il assume la gestion.
- Ses décisions sont des décisions administratives et politiques qui relèvent du contrôle de légalité exercé par le préfet et de la juridiction administrative.

1.4. Les principes régissant les établissements publics de coopération intercommunale

Un EPCI est régi par deux principes : la spécialité et l'exclusivité.

- **Le principe de spécialité**

Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Il n'a donc pas la compétence générale d'une commune.

- **Le principe d'exclusivité**

La création de l'EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées.

Le choix en faveur de l'intercommunalité engage durablement les communes, qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférés à l'EPCI et doivent respecter des règles juridiques très strictes si elles désirent ultérieurement se retirer de ce groupement intercommunal.

La détermination des compétences des EPCI est opérée de manière différente, suivant la catégorie des groupements (voir chapitre 1.5 ci-après).

Elles doivent être décrites précisément dans les statuts lors de la création de l'EPCI ou lors d'une modification statutaire. Il s'agit :

- D'une part de maîtriser le champ de ce que les communes souhaitent transférer : si une compétence est transférée à un EPCI d'une manière floue ou trop générale, le risque est que soient transférées des attributions dont les communes n'entendaient pas, en fait, se défaire.
- D'autre part, d'éviter des conflits de compétences. Si les statuts sont obscurs ou ambigus, il ne sera pas toujours aisé de savoir qui, des communes ou de l'EPCI, a la compétence juridique pour intervenir dans tel ou tel domaine.

Ne peuvent pas être transférées à des EPCI :

- Les attributions qui relèvent en propre du maire, qui lui sont déléguées par l'Etat. Ne peuvent ainsi être transférées les attributions du maire au titre de l'état civil, de sa qualité d'officier de police judiciaire ou de ses fonctions en matière de police.
- Les attributions déjà transférées à un autre EPCI (sauf regroupement)

Un EPCI ne peut détenir que des compétences de nature communale. Le fait de confier l'exercice de certaines compétences à un EPCI ne saurait affranchir ce dernier du respect des règles qui peuvent limiter, voire interdire, les possibilités d'action des communes dans tel ou tel domaine.

1.5. Les différentes formes de coopération intercommunale et les compétences associées

Le champ de l'intercommunalité est partagé en deux catégories d'établissements : les groupements à fiscalité propre et les structures syndicales.

- **Les groupements à fiscalité propre (GFP)**

Ils comprennent les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

- Les **communautés urbaines (CU)** regroupent la gestion des services et des équipements des grandes agglomérations urbaines de plus de 500 000 habitants (hors exceptions liées aux premières CU créées). C'est la forme la plus aboutie d'intercommunalité. Le législateur énumère de manière précise les compétences communautaires et en arrête la liste, avec une possibilité d'extension, sur décision des conseils municipaux et du conseil de communauté.

Ces compétences recouvrent les champs suivants :

- Développement et aménagement économique, social et culturel
- Aménagement de l'espace
- Equilibre social de l'habitat
- Politique de la ville
- Gestion des services d'intérêt collectif
- Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie

Les communautés urbaines peuvent également exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale que le département souhaite lui confier par voie de convention.

Quatorze CU existent en France aujourd'hui : Quatre communautés urbaines ont été créées d'autorité à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg suite à la loi de 1966. Au cours de la période 1968 à 1974, cinq autres communautés urbaines ont été créées par voie réglementaire, de manière volontaire et à l'initiative des collectivités : Dunkerque, Cherbourg, Le Creusot – Montceau Les Mines, Le Mans et Brest. Trois autres communautés urbaines, issues de la transformation d'un district en communauté urbaine, sont de création plus récente : Nancy, Arras et Alençon (1997-1998). Les communautés urbaines de Nantes et Marseille, enfin, ont été créées plus récemment, après la loi du 12 juillet 1999 relative à la coopération intercommunale, la première par transformation du district existant, la seconde résultant d'une création ex-nihilo.

- Les **communautés d'agglomération (CA)** doivent adopter le régime fiscal basé sur la taxe professionnelle unique et respecter une taille démographique minimum de 50 000 habitants.

La loi leur attribue des compétences obligatoires dans quatre domaines : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat sur le territoire, la politique de la ville.

Elles peuvent également exercer au moins trois compétences optionnelles choisies dans l'intérêt communautaire parmi les cinq suivantes : l'aménagement et l'entretien de la voirie, l'assainissement, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie et enfin la construction, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Comme les CU, les communautés d'agglomération peuvent également exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale que le département souhaite leur confier par voie de convention.

- Dans les **communautés de communes (CC)**, le législateur a institué un système novateur : il a défini des groupes de compétences et s'est borné à mentionner l'intitulé générique de chaque groupe, les conseils municipaux devant ensuite définir précisément le contenu des compétences transférées au sein de chacun des groupes obligatoires et optionnels. Les conseils municipaux disposent d'une grande liberté dans l'étendue des compétences dévolues à la communauté de communes.

S'agissant de la nature des compétences transférées, elles doivent pouvoir s'inscrire et être rattachées aux groupes déterminés par le législateur.

Le classement des compétences doit être opéré correctement de façon à ce que la communauté de communes soit bien investie de compétences qui procèdent au développement économique d'une part, de l'aménagement de l'espace d'autre part, et enfin d'au moins un des quatre groupes de compétences optionnels : Protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, création, aménagement et entretien de la voirie, et enfin construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Concernant le régime fiscal, elles ont le choix entre la fiscalité additionnelle, la taxe professionnelle unique ou la fiscalité mixte. La loi confère à cette structure un caractère rural.

- Les **Syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN)** doivent disparaître à terme pour se transformer progressivement en communauté d'agglomération lorsque les opérations de construction et d'aménagement déclarées à leur création seront considérées comme terminées.

Pour l'ensemble des structures, le périmètre de la communauté doit être d'un seul tenant et sans enclave² (même si quelques exceptions peuvent avoir été acceptées). Il ne peut pas être identique à celui du département, mais il peut s'étendre sur un ou plusieurs départements.

La loi du 13 août 2004 consolide les structures intercommunales et en simplifie le fonctionnement, notamment en ouvrant la possibilité de regrouper des EPCI et de renforcer leur degré d'intégration. On peut relever plus particulièrement plusieurs dispositions.

² La condition de continuité territoriale et d'absence d'enclave n'est pas exigée pour :

- les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi Chevènement ;
- ou les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes.

- La loi permet d'abord à un EPCI à fiscalité propre, lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, de demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.
- En outre, cette loi facilite la transformation et les fusions d'EPCI, notamment pour permettre une certaine rationalisation de la carte intercommunale. Ainsi les syndicats de communes peuvent-ils désormais se transformer en EPCI à fiscalité propre (CC ou CA). La loi introduit aussi la possibilité de fusionner des EPCI dont l'un au moins d'entre eux est à fiscalité propre. Cette possibilité est également ouverte aux syndicats mixtes.
- Par ailleurs, une série de mesures permet d'améliorer et de simplifier le fonctionnement des EPCI et d'optimiser l'exercice des compétences que leur ont transférées les communes. De plus, tout ou partie des pouvoirs de police des maires sur des objets particuliers (par exemple : assainissement, élimination des déchets ménagers ou circulation et stationnement) peuvent être confiés à l'exécutif des EPCI à fiscalité propre.
- Enfin, des dispositions permettent d'assouplir les relations financières entre les communes et les EPCI.

- **Les syndicats de communes et syndicats mixtes**

A côté des structures à fiscalité propre, les syndicats de communes et les syndicats mixtes prennent en charge une intercommunalité de service. Les syndicats mixtes constituent une forme de coopération associant des communes et/ou des EPCI à d'autres personnes publiques.

Ils regroupent des structures à vocation unique (SIVU) ou à vocation multiple (SIVOM).

Les syndicats sont la forme la plus ancienne de coopération intercommunale.

Généralement petits et nombreux en zone rurale sous forme de SIVU, ils exercent des activités dans les domaines de l'eau (production et distribution), des transports (scolaires ou non), du ramassage et du traitement des ordures ménagères, de l'aménagement, touristique notamment. Certains syndicats fonctionnent à la carte et permettent ainsi à leurs membres de n'adhérer que pour une partie de leurs compétences.

Leurs principales ressources proviennent de leurs ventes et prestations de service, des taxes et redevances liées aux services rendus et des dotations allouées par les collectivités.

- **Les autres types de coopération : autour de projets de territoires**

Un territoire de projet se définit comme « l'espace économique, social et physique » sur lequel un projet de territoire s'élabore dans une perspective de développement durable. La réalisation d'un projet de territoire et sa mise en œuvre s'appuient sur des principes de démocratie participative permettant d'associer différents partenaires, les collectivités et les citoyens, à l'élaboration d'un projet collectif et partagé répondant au mieux aux besoins des populations. Un projet de territoire aborde, sous l'angle des principes du développement durable, les questions sociales, de solidarité, du cadre de vie, de développement économique, d'emploi... questions auxquelles sont confrontées les populations aujourd'hui et dans l'avenir.

➤ **Le pays, l'agglomération et les conseils de développement**

- **Le pays**

Le pays se caractérise par une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale et met en synergie de nouvelles solidarités territoriales, naturelles et fonctionnelles. Le territoire du pays est à prépondérance rurale. Territoire de projet, le pays doit respecter les limites des EPCI existants, mais ne constitue pas pour autant un nouvel échelon administratif. Le pays est un cadre d'impulsion de projet, de coordination et de coopération. Il n'a pas a priori à devenir un organe d'exécution et de maîtrise d'ouvrage et ne se substitue pas aux collectivités sur leurs compétences.

- **L'agglomération**

L'agglomération (au sens de la loi Voynet) est l'équivalent urbain du pays. Ce territoire de projet peut reposer, comme le pays, sur une association loi 1901, sur un syndicat mixte ou sur une communauté d'agglomération.

- **Le conseil de développement**

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) prévoit la création d'un conseil de développement dans les pays et les agglomérations.

Les conseils de développement doivent être associés à l'élaboration des chartes et à l'évaluation des actions conduites. Librement organisés (sans statut ou structure juridique prédéfinis), leur vocation est de constituer des lieux de propositions et d'initiatives afin d'exercer une fonction de mobilisation de la société civile et, le cas échéant, de relais d'information auprès des populations. Dans les faits, leur organisation et leur degré d'activité sont très variables d'une entité à l'autre. Certains conseils de développement réunissent les élus et la société civile, d'autres uniquement la société civile.

➤ **Les Parcs Naturels Régionaux (PNR)**

La notion de PNR a été instituée réglementairement en 1967. C'est un syndicat mixte. Un parc naturel régional se crée sur un territoire au patrimoine naturel et culturel riche mais à l'équilibre fragile et menacé. Ses limites sont négociées entre tous les partenaires. Son territoire correspond à celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc. Un territoire est classé Parc naturel régional par décret et se voit attribuer la marque « Parc naturel régional » par le ministère de l'Environnement.

Le Parc naturel régional a pour objet de :

- Protéger le patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages,
- Contribuer à l'aménagement du territoire
- Favoriser le développement économique, social, culturel et la qualité de vie
- Assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public
- Réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.

➤ **Les Territoires de projet**

Certaines collectivités souhaitent défendre des intérêts et des projets communs mais choisissent de ne pas se structurer de manière institutionnelle et préfèrent une organisation sous forme d'association loi 1901, autour de chartes et de modes de fonctionnement légers. Leur rôle est bien souvent de défendre et de promouvoir des territoires, de conduire des projets particuliers, de coordonner des actions communes. Ces structures sont très souvent en capacité de

contractualiser avec les autorités chargées de l'aménagement et du développement territorial. Elles peuvent, dans nombre de cas, constituer une première étape vers la constitution d'une intercommunalité, démontrant la capacité des uns et des autres de partager les projets et leur mise en œuvre.

➤ **Articulations entre les différents territoires**

Sur le territoire métropolitain, plusieurs cas de figure peuvent être rencontrés : des communautés urbaines ou d'agglomération incluses dans des agglomérations, des EPCI non incluses dans un pays, des PNR incluant un ou plusieurs EPCI, des territoires de projet incluant plusieurs EPCI. La gouvernance territoriale devient plus ou moins compliquée selon le schéma rencontré, chaque territoire ayant de plus sa propre histoire et son propre système d'organisation territoriale.

C'est l'articulation entre agglomération et pays qui fonde les deux grands types d'organisation territoriale :

- Le premier type, le système intégré, insère l'EPCI dans un pays plus vaste qui devient ainsi le lieu de l'organisation des relations villes - campagne.
- Le second type, le système éclaté, où coexistent sans se recouvrir des CA, des CC, des pays, des PNR. La régulation des territoires devient dans ce cas très complexe, en particulier, mais pas seulement, au moment de la concertation, rendue obligatoire par la loi, à l'occasion de l'établissement du ou des SCOT.

Ces éléments restent cependant surtout valables en dehors de l'Île de France.

1.6. La création des groupements intercommunaux

• Les communautés d'agglomération, de communes et urbaines

Les EPCI sont créées par un arrêté préfectoral, au terme d'une procédure initiée par un ou plusieurs conseils municipaux ou par le préfet, après avis de la ou des commissions départementales de coopération intercommunale concernées. Les conseils municipaux se prononcent, par délibération, sur le périmètre fixé par le préfet et sur les statuts du futur groupement.

L'accord est exprimé par les 2/3 au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant plus de la moitié de leur population totale, ou par la moitié des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population totale. Cette majorité inclut nécessairement la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population concernée.

• Les syndicats à vocation unique ou à vocation multiple

Si le projet est initié par délibération des conseils municipaux d'un ou plusieurs des membres associés au sein du futur syndicat, le préfet fixe par arrêté le périmètre du syndicat. Les conseils municipaux de tous les membres sont invités à se prononcer, par délibération, sur le périmètre ainsi arrêté et sur les statuts du syndicat. Le ou les préfets des départements concernés autoriseront la création du syndicat dès lors que les conseils municipaux consultés auront approuvé à « la majorité qualifiée » et de manière concordante, le projet de création.

Si le projet est initié et fait l'objet de délibérations concordantes de l'ensemble des conseils municipaux, le ou les préfets pourront autoriser, par arrêté, la création du syndicat dès réception de l'ensemble des délibérations.

- **Le syndicat mixte**

La procédure de création d'un syndicat mixte prévoit le nécessaire accord unanime des assemblées délibérantes des membres du futur syndicat sur le projet des statuts. Après réception des délibérations concordantes le préfet du siège du syndicat pourra autoriser la création.

1.7. L'administration des groupements intercommunaux

- **Les EPCI**

Ce sont les statuts qui règlent les modalités d'administration (ou de gouvernance) des établissements publics que sont les EPCI.

Les statuts des EPCI doivent notamment mentionner la liste des communes membres, le siège de l'établissement, le cas échéant, la durée pour laquelle il est constitué, les modalités de répartition des sièges, le nombre de sièges attribué à chaque commune, l'institution éventuelle de suppléants, les compétences transférées à l'établissement. Ces mentions minimales ont été posées par la loi du 13 août 2004.

Les EPCI sont régis par une assemblée communautaire qui élit un bureau, composé d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs membres. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse excéder 30% de l'effectif de celui-ci. Le président et les vice-présidents peuvent recevoir des délégations très étendues.

Les membres de l'assemblée délibérante sont élus par les conseils municipaux des communes, parmi leurs membres. Ainsi, chaque délégué d'une commune dans un EPCI est élu au suffrage universel indirect, c'est-à-dire par les conseillers municipaux. L'instauration d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires avait été proposée par la commission Mauroy. Cette proposition, qui avait soulevé de nombreuses réticences, en particulier au Sénat, n'a pas eu de suites pour le moment.

L'information des conseils municipaux des communes fait partie des obligations incombant aux intercommunalités. Le président de l'EPCI doit adresser chaque année avant le 30 septembre au maire de chaque commune un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant. Ce rapport fait l'objet d'une communication au conseil municipal en séance publique, au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant sont entendus.

Les transferts de compétences ont des conséquences sur les personnels des communes. Les enjeux RH liés à la mise en place des EPCI ne doivent pas être sous-estimés. Les personnels des communes peuvent être transférés à l'intercommunalité, ils peuvent être mutualisés en restant rattachés à la commune, ils peuvent aussi être doublés (créations d'emplois au sein de l'EPCI sans suppressions au sein de la commune) si le sujet n'est pas suffisamment préparé. Les différences de conditions de rémunération et de travail peuvent également générer des relations difficiles entre les personnels des communes et des intercommunalités, ce qui ne favorise pas la bonne coordination dans le temps.

- **Les syndicats intercommunaux**

Pour les syndicats intercommunaux, en ce qui concerne les délégués des communes, le choix du conseil municipal peut se porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie du conseil municipal (loi du 12 juillet 1999). La représentation au sein de ces groupements par des

conseillers municipaux a été considérée comme moins justifiée dans la mesure où les syndicats ne sont pas dotés de fiscalité propre et doivent faire appel, notamment en milieu rural où les élus sont parfois peu nombreux et manquent de disponibilité, à des compétences extérieures aux conseils municipaux.

1.8. Les ressources et la fiscalité des groupements inter-communaux

Les principales ressources des syndicats intercommunaux, EPCI sans fiscalité propre, proviennent des participations des collectivités qui en sont membres ainsi que de leurs ventes et prestations de services, taxes et redevances liées aux services rendus.

Pour les EPCI à fiscalité propre (essentiellement les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines) les recettes fiscales (fiscalité locale directe, fiscalité additionnelle, taxe professionnelle unique- TPU- ou fiscalité mixte) et la dotation globale de fonctionnement (DGF³) forment l'essentiel de leurs ressources. En effet, ce qui distingue un EPCI à fiscalité propre des syndicats, c'est qu'ils ont le pouvoir de lever l'impôt.

Les EPCI à fiscalité propre ont le choix entre trois modes de fiscalité :

- La fiscalité additionnelle : les EPCI votent alors un taux additionnel sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et sur les propriétés non bâties (TFPNB), sur la taxe d'habitation (TH) et sur la taxe professionnelle (TP) ;
- Le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) : les EPCI perçoivent l'intégralité du produit de la taxe professionnelle perçue sur le territoire. Elles reversent aux communes les recettes qu'elles avaient avant l'entrée en intercommunalité (pour leur permettre de financer les projets lancés auparavant, sur la base du montant de l'année n-1), amputées, bien sûr, des charges afférentes aux compétences transférées. L'EPCI conserve, bien sûr, le bénéfice de l'augmentation de la TP sur le territoire. C'est la « commission des transferts de charges » qui doit évaluer le montant des transferts, la décision devant être prise à l'unanimité des communes ;
- La fiscalité mixte : les EPCI perçoivent l'intégralité de la taxe professionnelle perçue sur le territoire et votent également un taux additionnel sur la TFPB, TFPNB et la TH.

Le régime de la taxe professionnelle unique reste une option pour les communautés de communes tandis qu'il est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, il n'est jamais exclusif du recours à la fiscalité mixte..

Depuis 1999, date de la loi « Chevènement », qui favorise la TPU, ce régime fiscal se généralise. En effet, le nombre de groupements à TPU a été multiplié par 10 en 7 ans. Le produit fiscal des EPCI est essentiellement composé de taxe professionnelle puisque la part de la TP atteint en moyenne sur la France 91,7% du produit fiscal.

1.9. Le rôle de l'Etat et des autres acteurs territoriaux

Même si le législateur a souhaité faire dépendre largement les regroupements de communes, d'une part du volontariat et de la liberté de choix des élus, d'autre part des incitations financières et fiscales proposées par l'Etat (notamment par majoration des dotations), l'Etat n'est pas dépourvu

³ La DGF intercommunale est distribuée par l'Etat selon plusieurs critères : la population, le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscal.

d'autres moyens pour favoriser la mise en place progressive de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire.

La Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), qui comprend les représentants des Communes, des EPCI, du Département et de la Région, est présidée par le Préfet ; elle est en charge de l'élaboration d'un Schéma Départemental de Coopération et tient à jour l'évolution de la coopération intercommunale.

Dans le cadre de la loi Chevènement en 99, complétée par les modifications apportées par la loi « libertés et responsabilités locales » en 2004, le Préfet peut intervenir pour proposer le périmètre pertinent de l'intercommunalité. Il doit seulement, pour cela, recueillir au préalable l'avis de la CDCI. Il peut ensuite intervenir également sur l'extension des périmètres des intercommunalités.

Des schémas départementaux d'orientation intercommunale (SDOI) ont été actualisés récemment, en général à l'initiative des préfets, afin d'accélérer le processus de développement et d'optimisation de l'intercommunalité en France.

On peut facilement imaginer que leurs propositions seront d'autant mieux acceptées que certains préalables seront réunis :

- d'abord, la définition de l'intérêt communautaire, au sens de la loi du 13 août 2004, qui amènera les acteurs locaux à débattre de la relation entre territoire, population et projet commun ; c'est le projet et son ambition qui conditionneront le périmètre avec le souci de correspondre au "bassin de vie et d'emploi".
- Mais ce sont aussi les délégations de compétences des échelons territoriaux supérieurs (Département, Région) qui s'effectueront par voie contractuelle et appui financier, et qui ne seront accordées que si la taille du territoire intercommunal est suffisante et permet une cohérence dans l'action.

Nous verrons ultérieurement que, en Ile-de-France, le SDRIF doit être un outil de mise en perspective du projet régional, à décliner au travers des SCOT et des projets intercommunaux.

1.10. Le bilan de l'intercommunalité en 2008

- Les groupements de communes à fiscalité propre en 2008 en France

Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2008 :

TYPE D'EPCI	Nombre D'EPCI	Nombre de communes	Population (millions)
CU	14	360	6.3
CA	171	3003	21.4
CC	2393	30244	26.6
SAN	5	29	0.3
TOTAL	2583	33636	54.6
dont TPU	1224	16336	42.4

En 2007, la couverture du territoire national par l'intercommunalité à fiscalité propre (Communautés Urbaines, Communautés d'Agglomération, Communautés de Communes, Syndicats d'Agglomération Nouvelle) s'est encore poursuivie, mais à un rythme beaucoup plus lent

du fait du niveau élevé de couverture déjà atteint et de la proximité des élections municipales de 2008.

Ce mouvement d'extension de la couverture territoriale (33636 communes regroupées dans 2583 EPCI, soit 92% des communes et 87% de la population appartenant à un des quatre types d'EPCI) s'est accompagné de la poursuite de la rationalisation des périmètres, puisque, pour la première fois depuis 2000, le nombre de groupements diminue.

Il subsiste 3047 communes isolées représentant 8.4 millions d'habitants (incluant la commune de Paris), soit hors Ile-de-France, 2658 communes représentant 2.7 millions d'habitants généralement de petite taille (moins de 700 Habitants).

2. Les intercommunalités en Ile de France

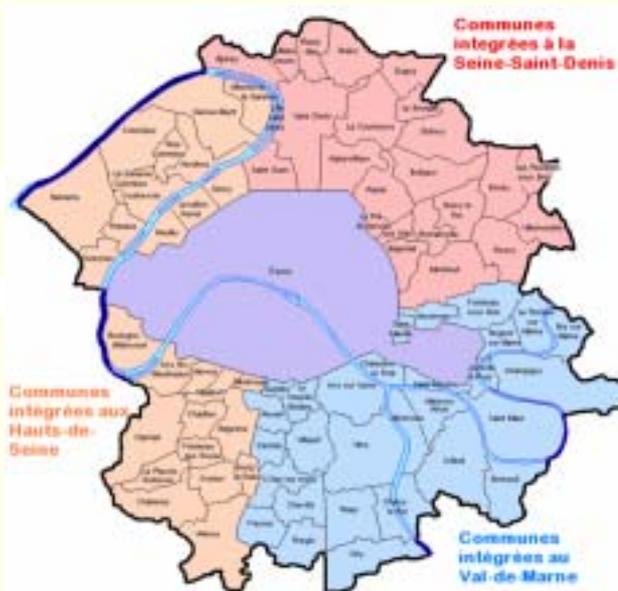
2.1. Un peu d'histoire

2.1.1. La Région et les départements

Peu après la Révolution française sont créés dans la province d'Ile de France les départements :

- de la Seine, qui regroupait alors 81 communes et 5 700 000 habitants, dont Paris,
- de Seine et Oise, qui entourait complètement le département de la Seine
- de Seine et Marne, qui n'a pas été modifié depuis lors.

L'ancien département de la Seine



Le 1^{er} janvier 1968, suite à une loi de 1964 et à l'action vigoureuse de Paul Delouvrier, à la tête du district de la Région Parisienne, les deux départements de la Seine et de la Seine et Oise sont supprimés et remplacés par 7 départements, qui constituent, avec la Seine et Marne, le territoire actuel de la région Ile de France.

Le réseau de RER et les villes nouvelles d'Evry, Cergy-Pontoise, Marne la Vallée, Melun Sénart et St Quentin en Yvelines sont créés à cette période.

Les trois départements de la première couronne ont été constitués à partir de communes des deux départements initiaux :

- Les Hauts de Seine : 27 communes de la Seine et 9 communes de Seine et Oise
- La Seine St Denis : 29 communes de la Seine et 16 communes de Seine et Oise
- Le Val de Marne : 24 communes de la Seine et 18 communes de Seine et Oise

Aujourd'hui, avec Paris, la première couronne concentre, sur 6% du territoire de la région, 10% des communes et 50% de la population régionale.

Pour la deuxième couronne :

- Le département de Seine et Marne regroupe 514 communes. Il représente, à lui seul, 50% du territoire de l'Île de France.
- Le département des Yvelines compte 262 communes.
- Le département d'Essonne en compte 196,
- Le département du Val d'Oise en compte 185.

Les départements franciliens jouent aujourd'hui un rôle territorial majeur.

Le district de la Région Ile de France devient, pour sa part, Région Ile de France en 1976. Ses compétences sont renforcées au fil des lois de décentralisation. Les plus marquantes restent certainement la présidence du STIF depuis 2006 et le rôle joué par la Région dans la préparation du nouveau SDRIF.

2.1.2. Les premiers regroupements intercommunaux

Certaines compétences, stratégiques pour la région capitale, ont été prises en charge depuis de très nombreuses années à l'échelle intercommunale, le plus souvent sous la forme de syndicats à vocation unique ou à vocation multiple. Cette orientation a pris de l'ampleur dans les années 60 – 70, en parallèle de la mise en œuvre des nouveaux départements et des villes nouvelles.

Ainsi, les syndicats intercommunaux dits « techniques », comme le SIAAP, le SYCTOM, le SEDIF, le SIGGEIF, le SIPPAREC ont pris en charge des compétences importantes.

Le SIAAP (Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne) : Depuis 1970, le SIAAP transporte et dépollue les eaux usées de plus de 8 millions d'habitants des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Paris, ainsi que de 180 communes de la 2^{ème} couronne de l'Île-de-France (Val-d'Oise, de l'Essonne, des Yvelines et de Seine-et-Marne) regroupées en syndicats.

Le SYCTOM (Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne) : Le SYCTOM a pour mission le traitement des déchets ménagers des habitants de ses 85 communes adhérentes, réparties sur cinq départements (Paris, Hauts-de-Seine (30 communes), Yvelines (3 communes), Seine-Saint-Denis (38 communes), Val-de-Marne (13 communes)), ce qui représente un bassin de population de 5,3 millions d'habitants.

Le SEDIF (Syndicat des eaux d'Île de France) : Créé en 1923, cet établissement public administratif distribue l'eau à plus de 500 000 abonnés (soit plus de 4 millions de consommateurs), sur un territoire de 144 communes de la région parisienne, sur sept départements (hors Paris), en particulier sur le 93, 95, 91 mais aussi sur le 92 et 94 et, dans une moindre mesure, sur le 77 et 78.

Le SIGEIF (Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile de France) : créé en 1904, il organise, depuis cette date, la distribution publique du gaz et, depuis 1994, celle de l'électricité. Il fédère, à ce jour, sur son territoire :

- 176 communes représentant 4,9 millions d'habitants, pour la distribution du gaz,
- dont 55 pour la distribution de l'électricité, représentant 1,2 million d'habitants.

Les 176 communes se répartissent entre les Hauts-de-Seine (36 communes), la Seine-Saint-Denis (35 communes), le Val-de-Marne (33 communes), la Seine et Marne (5 communes), l'Essonne (16 communes), le Val d'Oise (40 communes) et les Yvelines (11 communes). Paris n'adhère pas au SIGEIF.

Le SIPPEREC (Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication) : Il est, pour ses communes adhérentes, l'autorité organisatrice du service public de distribution de l'électricité, des réseaux urbains de communications électroniques et de services de communication audiovisuelle. Les communes adhèrent pour une ou plusieurs compétences. Le SIPPEREC regroupe 78 communes sur les départements de 1^{ère} couronne, Versailles pour les Yvelines et intègre Paris, uniquement pour les bois de Boulogne et Vincennes. Il concerne ainsi 3 millions d'habitants.

La compétence transport collectif, stratégique pour la région Ile de France, fait l'objet d'une organisation spécifique, avec le STIF, qui exerce sa compétence à l'échelle de la région administrative.

Le STIF (Syndicat des transports d'Ile de France) : anciennement Syndicat des Transports Parisiens (STP) créé en 1959, le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Ile de France. Son domaine de compétence actuel est le transport collectif de personnes sur l'ensemble du territoire de la région. Le STIF définit, avec les entreprises de transport public (RATP, SNCF et entreprises adhérentes du réseau OPTILE), le contrat quadriennal qui détermine le niveau quantitatif et qualitatif de l'offre de service et le niveau de rémunération associé. Le STIF est devenu, en 2006, Etablissement Public Territorial. Son Conseil d'Administration réunit des représentants de l'exécutif régional et des huit départements franciliens, un représentant de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI) et un représentant des EPCI. Longtemps présidé par le Préfet de Région, représentant l'Etat, le STIF est, depuis 2006, présidé par le Président du Conseil Régional d'Ile de France. L'Etat n'y est plus représenté.

De manière comparable :

- l'existence de l'AP-HP (Assistance publique – Hôpitaux de Paris) est une réponse intercommunale au besoin d'amélioration de l'offre sanitaire régionale.
- Les grands bailleurs sociaux sont des organisateurs majeurs du logement social à l'échelle régionale.

En 1998, avant le développement de l'intercommunalité en Ile de France, la région comptait plus de 1000 syndicats intercommunaux.

Les compétences que ces organismes exercent, plutôt bien, mais sur des périmètres très variables, non liés aux délimitations administratives « classiques », ont enlevé des raisons d'être à l'organisation plus rapide d'intercommunalités à fiscalité propre, en particulier dans la zone dense de la région.

2.1.3. Le rôle de l'Etat

Pendant de très nombreuses années, la situation de « région capitale » a justifié une présence forte de l'Etat dans l'organisation et la gestion de la région. Les villes nouvelles, et les SAN

associés (transformés ou non en Communautés d'Agglomération), sont des observatoires intéressants de fonctionnements intercommunaux relativement anciens.

En matière d'intercommunalité, la loi Chevènement de 1999 s'est clairement positionnée comme loi nationale n'apportant pas de réponses à la spécificité francilienne.

En 2006, à la demande du Ministre de l'Intérieur, ont été produits dans chaque département, par les Préfets, des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité (SDOI), qui avaient pour objet de dresser « le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité » et de recenser « les évolutions souhaitables de la carte intercommunale ». Ils ont, en général, été réalisés en lien avec la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et proposent des évolutions des périmètres actuels vers des territoires de projets territoriaux opérationnels.

Les SDOI tiennent compte des projets exceptionnels comme des opérations d'intérêt national, des SCOT ou des PNR, des pôles d'activités, des contrats locaux d'aménagement intercommunaux et ruraux. L'approche des territoires pertinents reste combinée, notamment en grande couronne, avec les critères de bassin de vie. Toutefois, les SDOI ne semblent pas s'interroger sur la pertinence des périmètres de SCOT ou encore sur une remise en cause de périmètres jugés au départ trop étroits. Même si émerge la nécessité, pour une intercommunalité en grande couronne, de dépasser une taille minimale, cela s'avère généralement le contraire en petite couronne.

Dans son livre blanc, l'Association des Communautés de France a proposé de rendre opposables les SDOI et de modifier les commissions départementales de coopération intercommunales dans un but de renforcement et de rationalisation de l'intercommunalité.

2.2. L'état des lieux concernant les EPCI

2.2.1. Les chiffres globaux

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%.

Même si un retard perdure, le rythme de progression de l'intercommunalité en Ile de France a permis de réduire notablement ce retard entre 2002 et 2006.

Les tailles des EPCI sont très diverses en Ile de France :

- Un seul EPCI dépasse 300 000 habitants regroupés, Plaine Commune (93).
- 18 EPCI regroupent entre 100 000 et 200 000 habitants.
- 20 EPCI regroupent entre 50 000 et 100 000 habitants.
- 21 EPCI regroupent entre 20 000 et 50 000 habitants.
- 45 EPCI regroupent moins de 20 000 habitants.

Population (en milliers d'habitants)	77	78	91	92	93	94	95
< 20	26	7	5				7
Entre 20 et 50	7	3	4			2	5
Entre 50 et 100	5	2	6	2	2	2	1
Entre 100 et 200	1	3	3	4		2	5
> 300					1		

Un autre point notable : le nombre de communes composant les EPCI :

- Dix EPCI ne regroupent que 2 communes
- Huit EPCI regroupent 3 communes

2.2.2. Analyse par département

Le taux de regroupement intercommunal marque des disparités importantes entre les départements franciliens.

Les communes de grande couronne sont fortement regroupées, avec des taux proches de la moyenne nationale, en particulier en Seine et Marne, en Val d'Oise et en Essonne.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2007 :

- 377 communes de Seine et Marne (sur 514) sont regroupées en 39 EPCI
- 158 communes d'Essonne (sur 196) sont regroupées en 18 EPCI
- 151 communes du Val d'Oise (sur 185) sont regroupées en 18 EPCI
- 138 communes des Yvelines (sur 262) sont regroupées en 15 EPCI

La première couronne, elle, reste en recul, du fait, en particulier :

- de la présence des syndicats techniques évoqués plus haut,
- de la difficulté à identifier un territoire pertinent pour un projet cohérent, à cause des chevauchements et interactions au sein de la zone centrale.

Ce n'est qu'à partir de l'an 2000 que se sont développés les regroupements à fiscalité propre en 1^{ère} couronne.

Au 1^{er} janvier 2007 :

- 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)

Certaines intercommunalités, comme Plaine Commune, en Seine St Denis, qui regroupe plus de 300 000 habitants (ce qui en fait, de loin, la plus importante d'Ile de France par son poids démographique), font cependant la preuve qu'il est possible de définir un projet de développement en zone dense.

2.3. L'état des lieux sur les autres entités

2.3.1. Les parcs naturels régionaux

Les Parcs naturels régionaux ont pour objectif de protéger et mettre en valeur de grands espaces ruraux habités. Peut être classé "Parc naturel régional" un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile.

Un Parc naturel régional s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel.

Ce projet se formalise autour d'une charte, sorte de contrat qui concrétise le projet de protection et de développement durable élaboré pour le territoire concerné. Après avoir été soumise à enquête publique, elle est approuvée par les communes constituant le territoire du Parc, la (ou les) Région(s) et Départements concernés, ainsi que par les partenaires socioprofessionnels et

associatifs. Cette charte fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du Parc, ainsi que les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre. Elle a une validité de 12 ans.

Elle s'impose à d'autres projets locaux de développement.

L'Ile de France compte quatre PNR :

- Parc naturel régional du Vexin Français :

Créé en 1995, il regroupe, sur les départements du Val d'Oise et des Yvelines, 94 communes et 86 000 habitants. Il intègre 5 communautés de communes.

- Parc naturel régional Oise – Pays de France :

Créé en 2004, il regroupe 59 communes (110 000 habitants) sur les départements du Val d'Oise et de l'Oise (Picardie). Les 15 communes du Val d'Oise qui adhèrent au PNR sont regroupées en une CC complète et 5 communes réparties sur deux autres CC.

- Parc naturel régional de la Haute vallée de Chevreuse :

Créé en 1985, il regroupe 21 communes des Yvelines (46 000 habitants), dont seulement 4 font partie d'intercommunalités (mais 3 différentes).

- Parc naturel régional du Gâtinais Français :

Créé en 1999, il regroupe, sur les départements d'Essonne et de Seine et Marne, 57 communes et 70 000 habitants. Le parc inclut deux intercommunalités en totalité, des communes de 4 autres intercommunalités, de manière très partielle, et un grand nombre de communes ne faisant pas partie d'EPCI.

Un nouveau projet de PNR est à l'étude (PNR de la Brie et des deux Morins), mordant sur les régions Champagne - Ardennes et Picardie. 132 communes franciliennes sont concernées par ce projet, permettant de rééquilibrer l'aménagement du territoire régional dans sa partie Est, au point de vue environnemental. Une importante partie de cette zone seine et marnaise n'est pas couverte par l'intercommunalité.

2.3.2. Les conseils de développement

Le conseil de développement a été créé par la loi Voynet sur les pays et les agglomérations. Ce conseil consultatif auprès du conseil communautaire permet à la société civile d'être partie prenante du projet de territoire

Au moins 12 conseils de développement existent en Ile de France :

- Le CD du Val de Marne, à l'échelle du département.
- 11 CD rattachés à des communautés d'agglomération
 - Seine et Marne : Melun Val de Seine et Sénart Val de Seine
 - Yvelines : St Quentin en Yvelines
 - Essonne : Val d'Orge, Val d'Yerres, Seine Essonne
 - Hauts de Seine : Hauts de Bièvre et Arc de Seine
 - Seine St Denis : Clichy sous Bois – Montfermeil et Plaine Commune
 - Val d'Oise : Vallée de Montmorency

Les conseils de développement sont plus ou moins anciens, ils sont composés uniquement de membres de la société civile ou mélangent des élus et des représentants de la société civile, ils agissent à des degrés divers de la détermination et de la mise en œuvre du projet de territoire. Ils sont cependant l'un des éléments clé de la participation démocratique à la vie intercommunale.

Le CESR a organisé à leur intention une rencontre en mars 2007 afin d'évoquer le SDRIF.

2.4. Les objectifs recherchés

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, 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* ».

Dès lors que les services que l'intercommunalité pourrait apporter sont déjà fournis par des syndicats compétents et efficaces, en particulier en zone dense, il faut se reposer la question de l'objectif véritable de développement et de rationalisation des EPCI en Ile de France.

2.4.1. Les objectifs globaux : ceux du SDRIF

Les objectifs définis par le SDRIF pour la région sont partagés par l'ensemble des acteurs. Ils peuvent s'adapter à chacune des structures administratives existantes.

Il s'agit de :

- garantir la compétitivité de la métropole francilienne à l'international
- réduire les inégalités sociales et territoriales et accroître la solidarité
- s'adapter aux mutations et anticiper les crises (ce qui implique en particulier un pilotage renforcé et plus efficace)

2.4.2. Les projets territoriaux cohérents

Le développement des territoires repose sur des projets de territoire qui, généralement, dépassent l'échelle communale.

- Certains projets se développent, naturellement, à l'échelle d'un bassin de vie clairement identifié. C'est en particulier le cas en grande couronne.
- Certains projets exceptionnels impactent les structures existantes et impliquent une adaptation. Il s'agit en particulier des OIN (Opérations d'Intérêt National).
- Les parcs naturels régionaux, comme les zones d'activités, les contrats territoriaux, les SCOT... impliquent des coordinations intercommunales qui justifient des organisations particulières.
- Certaines structures, de type associatif, comme l'ACTEP, dont un des objectifs est de favoriser la réduction des inégalités et le rééquilibrage à l'Est de la région Ile de France, permettent aussi de définir des territoires supra communaux pertinents.

Chaque commune doit réaliser son diagnostic et identifier, en fonction de ses projets, les interactions nécessaires avec les communes voisines et les structures les plus adaptées pour garantir la réussite des projets communs identifiés.

2.4.3. La commune : une entité trop petite ?

Si les services rendus par les grands syndicats existants ne justifient pas le développement de l'intercommunalité comme moyen de rendre des services plus performants à moindre coût, le développement de l'intercommunalité n'est-il pas un moyen de donner une taille plus viable à certaines communes, en particulier en termes de moyens d'action et d'image.

3. Les projets de territoires de quelques EPCI

Pour mieux comprendre les problématiques rencontrées et les solutions mises en œuvre, la commission a rencontré en 2007 une vingtaine d'EPCI ou structures de projets d'Ile de France.

Ces rencontres ont permis de mesurer la spécificité de chaque territoire et la nécessité de construire des réponses adaptées aux problématiques locales. Même si nous avons identifié différentes grandes typologies de regroupements intercommunaux, nous avons pleinement conscience que les instruments institutionnels doivent donner aux territoires la possibilité de construire le projet le plus adapté à ses besoins, et non leur donner des contraintes supplémentaires par un cadre trop rigide.

3.1. Les Villes Nouvelles et leur évolution

La politique de développement polycentrique menée en Ile de France a conduit, à la fin des années 60, à la construction de cinq villes nouvelles en Ile de France, gérées pendant une trentaine d'années par des EPA (Etablissements Publics d'Aménagement), puis des SAN (Syndicats d'Agglomération Nouvelle), et transformées progressivement, depuis quelques années, en fonction de la maturité des villes nouvelles, en CA (communautés d'agglomération).

La Communauté d'Agglomération de St Quentin en Yvelines

- Sur St Quentin en Yvelines, l'ambition d'origine était de réunir 500 000 habitants autour de 11 communes, en intégrant le plateau de Saclay. Ce sont finalement 7 communes qui ont choisi de travailler ensemble, les 4 autres se retirant soit pour des raisons politiques, soit par manque de cohérence avec le « bassin de vie » ainsi identifié. La qualité de vie sur le territoire de la CA de St Quentin est privilégiée, un équilibre a été trouvé entre activités économiques, autour de grands donneurs d'ordre, et habitat.
- Le projet de territoire initial, qui était d'assurer un rapprochement entre emploi et habitat, a été affiné dans le temps, en lien avec le développement des territoires proches de St Quentin. Plutôt qu'une concurrence avec Versailles, c'est une recherche de complémentarité qui prime, par exemple sur le développement du campus universitaire. Aujourd'hui, un partenariat avec l'OIN couvrant le Plateau de Saclay est à construire. Si le rôle de l'OIN est de structurer le territoire pour favoriser le développement économique, en particulier au travers des pôles de compétitivité, le rôle des élus de proximité est d'assurer l'adaptation des transports, des logements et de préserver la qualité de vie, par exemple par le maintien d'une agriculture périurbaine significative. Son rôle est aussi d'assurer une certaine solidarité à l'échelle du territoire.
- Le Président Cadalbert présente l'intercommunalité comme « une caisse de mutualisation des investissements de services au service du développement des entreprises », les services pouvant être aussi variés que l'organisation des transports, l'installation du haut débit, la construction de crèches, ... La mutualisation des moyens à l'échelle de l'EPCI doit permettre plus d'innovation, d'équilibre de développement et de dynamique. La CA de St Quentin a, par exemple, en matière d'innovation, mis en place un institut de promotion de la santé, visant à développer l'aide à domicile par de la formation adaptée, à lutter contre les addictions et à faire face à la montée en puissance de la maladie d'Alzheimer.
- Des solutions doivent être trouvées face aux contraintes réglementaires qui s'imposent parfois. Ainsi, en matière de transports, le souhait de mieux travailler avec le STIF peut être freiné par la loi de 1949 qui impose de raisonner ligne par ligne et non pas sur une organisation spatiale complète de la desserte.
- Le mode de gouvernement de la CA, qui représente politiquement une très grande diversité, s'appuie sur la recherche de consensus en amont, de manière à faciliter ensuite la mise en œuvre des projets ainsi décidés collectivement. Les décisions liées aux transferts de compétences des communes vers l'EPCI se font sur le critère de la recherche d'une meilleure efficacité, les moyens correspondants étant alors transférés à la maille intercommunale. Le Président Cadalbert n'est pas favorable à une élection au suffrage universel direct. Il serait par contre favorable, en cas de réforme du mode de gouvernance des EPCI, à l'élargissement de la loi PLM (Paris – Lyon – Marseille), mais en donnant de vrais pouvoirs aux structures locales. Les délégués à l'intercommunalité seraient élus sur une liste en même temps que les conseils municipaux.

Les Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN) de Sénart Ville Nouvelle et de Sénart en Essonne

La ville nouvelle de Sénart (et l'EPA de Melun – Sénart) a été créée en 1973 (quatre ans après les autres villes nouvelles). La Ville Nouvelle regroupait alors 18 communes, sur les départements de Seine et Marne et d'Essonne.

En 1984, huit communes ont quitté la ville nouvelle et deux SAN ont été constitués : le SAN de Sénart Ville Nouvelle (en Seine et Marne), et le SAN de Sénart en Essonne. La scission est venue de dissensions liées à une trop grande compétition entre les communes impliquées sur les projets de grands équipements. Cette séparation a certainement nuit au développement de ces territoires. Des rapprochements sont désormais à nouveau à l'étude, pour bénéficier d'un meilleur partage des investissements.

En 30 ans (de 1968 à 1999), la population de la zone initiale est passée de 17 000 à 93 000 habitants, le nombre de logements a été multiplié par cinq, mais le nombre d'emplois par trois seulement.

Le projet actuel comporte quatre axes stratégiques, essentiellement économiques (Carré Sénart – Eco pôle – Bois Sénart – Aéroport de Villaroche), ainsi qu'un projet de création d'une cité universitaire. Des rapprochements sont à encourager avec Evry à l'ouest et avec Fontainebleau, au sud.

Les réserves foncières sont très importantes, mais le territoire manque d'emplois, en particulier de cadres. De plus, ni la surface disponible ni la qualité de vie ne compensent les manques, très importants, en matière de transports.

Sur le plan des ressources, la taxe professionnelle est reçue intégralement par le SAN. Les communes conservent le foncier bâti, le foncier non bâti et la taxe d'habitation, avec des écarts importants d'une commune à l'autre et des insatisfactions sur l'efficacité des investissements réalisés.

Les élus militent pour une évolution de la gouvernance s'inspirant de la loi « PLM » (Paris – Lyon – Marseille) qui pourrait élargir la responsabilité du président de l'intercommunalité à un rôle de « super-maire », avec des « maires d'arrondissements » ayant des responsabilités clairement définies (et plus importantes qu'à Paris).

La Communauté d'Agglomération d'Evry Centre Essonne

Le SAN d'Evry, qui regroupait depuis l'origine quatre communes, a été transformé en CA le 31/12/2000. Une cinquième commune a rejoint la CA le 31/12/2003.

Les priorités actuelles de la CA sont une ZAC, en cours de finition, des opérations de renouvellement urbain dans quatre quartiers sensibles, la résorption de friches industrielles, la nécessité de trouver de nouveaux fonciers et de finir la construction des villes.

La dette héritée de l'ancien SAN est très importante. Evry souffre d'un fort déficit d'image, lié à ses quartiers sensibles. La situation économique du territoire a connu des difficultés il y a quelques années (entreprises HP, Compaq, ...). La situation financière s'améliore depuis 1992, la taxe professionnelle a été maintenue malgré les difficultés, mais ces ressources ne suffisent pas pour répondre aux besoins de financement supplémentaires.

Concernant les transports, la liaison vers Paris (RER D) n'est pas aujourd'hui à la hauteur des besoins. Pour améliorer la gestion des transports internes, l'intercommunalité a créé, à une échelle supérieure à l'intercommunalité, le SMITEC, pour réaliser les études transports et gérer la SEM de transport local, pour laquelle de nombreux sites propres ont été mis en place. Une demande a été déposée au STIF pour devenir AOP (autorité organisatrice de proximité) et transférer la compétence transport à la CA. Un plan local de déplacement intercommunal est en préparation.

Le Génopôle, les pôles de compétitivité, les grandes écoles présentes sont des opportunités à saisir pour favoriser le développement du territoire, même si la taille de l'intercommunalité est aujourd'hui jugée insuffisante. L'intercommunalité souhaite qu'un contrat de territoire soit élaboré, en s'appuyant sur le contrat de projet Etat - Région et le SDRIF.

Les autres villes nouvelles d'Ile de France, Cergy-Pontoise (aujourd'hui Communauté d'Agglomération) et Marne la Vallée (aujourd'hui deux SAN : « Marne la Vallée – Val Maubuée » et « Val d'Europe ») ont un développement encore différent des trois présentées ici.

Cependant, quelques caractéristiques des intercommunalités sur les villes nouvelles peuvent être identifiées :

- Même si les structures d'EPCI actuelles sont récentes, l'historique de travail en commun est ancien et plutôt organisé sur les villes nouvelles. La mise en œuvre du projet de territoire est clairement du ressort de l'intercommunalité, et l'intérêt général prime le plus souvent sur les différences politiques.
- La richesse des villes nouvelles est très disparate. Pour celles qui ont bénéficié d'un environnement favorable, et qui ont pu attirer des emplois (St Quentin en Yvelines, Marne la Vallée, Cergy-Pontoise), le passage de relais entre le SAN et la communauté d'agglomération s'est fait (ou se prépare) sans trop de difficultés, même si l'endettement de ces structures est en général important.
- Pour les villes nouvelles en situation de déséquilibre (Evry, Melun-Sénart), l'ensemble des acteurs impliqués n'a pas forcément su, ou pu, entretenir dans le temps le dynamisme de la construction en commun, et le projet s'est essouffé. Une énergie énorme doit être maintenant dépensée pour relancer les projets et convaincre de la pertinence du travail à une échelle intercommunale, au-delà même, on l'a vu, des territoires actuellement définis. Pour ces villes nouvelles en particulier, le poids de l'Etat a été, et reste, déterminant, pour permettre la construction du projet commun et la mobilisation de tous les acteurs à chaque étape de la mise en œuvre.

3.2. Les regroupements de communes en zone non dense

En deuxième couronne, les intercommunalités se développent soit dans des zones rurales, en fédérant des petites communes isolées, soit autour d'une ville centre.

Dans les zones à dominante rurale, l'objectif de l'intercommunalité, qui ne dispose souvent que de peu de moyens, est surtout d'assurer un développement harmonieux du territoire, de développer les services aux populations et d'accompagner la réalisation de projets communs à l'échelle du territoire.

Autour d'une ville centre importante, la réussite de l'intercommunalité dépendra de la capacité de cette ville centre, souvent leader, à asseoir sa légitimité sur la construction et la mise en œuvre d'un projet commun équitable. Le projet sera souvent fortement lié à celui du leader politique de la circonscription.

La Communauté d'Agglomération de Seine Essonne

La CA de Seine Essonne est née, en 2002, de la transformation de la communauté de communes créée entre Le Coudray Montceaux et Corbeil Essonne (autour de la société Altis), par l'adjonction de trois communes, de part et d'autres de la Seine. Elle regroupe 65 000 habitants. Les premières années de fonctionnement de l'intercommunalité ont permis de mieux définir la notion d'intérêt communautaire et de préciser le projet à conduire en commun, au-delà des compétences obligatoires et optionnelles transférées, dont les plus importantes sont le développement économique et l'aménagement de l'espace communautaire.

Le bassin d'emploi réel de la zone n'est pas cohérent avec le territoire de l'intercommunalité. De plus, l'intercommunalité est très dépendante de la société Altis, qui apporte 50% des recettes de la CA. Il est donc nécessaire de diversifier les activités de la zone. Des liens forts existent avec Evry, nécessitant des coopérations, comme sur la zone d'activité Snecma, à cheval sur les deux CA. La maison de l'emploi a également été créée en partenariat avec la CA d'Evry Centre Essonne. En termes de développement, l'axe Corbeil – Evry – Plateau de Saclay - St Quentin apparaît comme plus porteur que l'axe Evry – Corbeil – Melun, que certains souhaitent privilégier. Des travaux de coopération, sous forme associative, sont engagés à l'échelle du territoire « Centre Essonne Seine Orge », pour définir les projets de développement pertinents, avec l'appui de l'agence d'urbanisme et de développement Essonne / Seine / Orge.

Le projet de territoire est un cadre stratégique pour l'aménagement et le développement du territoire. Le conseil de développement assure un bon suivi de ce projet. Il fonctionne comme un mini-CESR et s'est en particulier investi sur les questions du SDRIF et de développement durable.

Comme sur Evry, l'enjeu des transports est extrêmement important, en particulier en matière d'harmonisation des transports entre Evry et Corbeil. La CA s'est associée au SMITEC et à la demande de création d'AOP.

Concernant la gouvernance de la CA, le système actuel, sans élection directe et qui exige beaucoup de consensus, est jugé contraignant. Les élus de la CA seraient favorables à une élection à deux niveaux, de type « Paris – Lyon – Marseille ».

La Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux

La CA du Pays de Meaux a été créée le 1^{er} janvier 2003. Elle regroupe 80 000 habitants sur 18 communes, dont 50 000 sur la commune centre, Meaux, qui dispose d'un tiers des sièges de délégués au conseil communautaire.

La CA accompagne la création d'une zone d'activités de 160 ha, réhabilite des logements avec l'ANAH et a un objectif de création de 500 logements par an.

Concernant les transports, un plan local de déplacement, intégrant les transports en commun et les modes de circulation douce est mis en place.

Sur le sujet de la gouvernance, le principe de transfert de compétence n'est pas toujours partagé par tous les acteurs concernés, selon la nature des projets développés. Cependant, la « notion d'intérêt communautaire » permet un dialogue constant sur la pertinence des projets. L'élection au suffrage universel des représentants à l'intercommunalité semble pertinente pour renforcer le pouvoir de décision et la visibilité des citoyens.

La Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines

La CA de Mantes en Yvelines a remplacé en 1999 le district qui existait depuis 1966. Elle rassemble 12 communes et près de 100 000 habitants. Neuf communes se situent sur la rive gauche de la Seine, trois sur la rive droite, dont l'une (Drocourt) sans continuité géographique avec les autres. La population est sur la partie centrale de la CA, l'activité économique se situe sur la périphérie, ce qui oblige à une coopération importante entre les communes.

Dans le domaine des transports, la principale problématique concerne l'amélioration de la desserte vers St Quentin en Yvelines et Cergy-Pontoise, les pôles d'emplois et pôle universitaire les plus importants. Les transports en bus développés par la CA n'offrent pas des temps de trajet compatibles avec les besoins. De même, la liaison ferroviaire vers Paris doit être renforcée et modernisée.

Concernant le logement, la compétence est exercée par la CA, qui a engagé une politique volontariste de rééquilibrage pour offrir des possibilités de parcours résidentiel (la ville de Mantes comptait 40% de logements sociaux). La CA doit veiller à limiter les hausses du prix de l'immobilier pour permettre d'accueillir une nouvelle population tout en permettant aux habitants actuels de rester. De nombreux jeunes, ne pouvant pas se loger sur place, doivent aller habiter dans l'Eure.

La CA souhaite une plus grande concertation avec la Région sur le projet de territoire. Le SCOT peut servir de base à ces échanges. Elle souhaite aussi le développement des structures et des compétences intercommunales et la simplification des superpositions actuelles de structures, génératrice de complexité et de perte d'efficacité.

La Communauté de Communes de Versailles Grand Parc

La CC de Versailles Grand Parc a été créée le 1^{er} janvier 2003. Elle regroupe aujourd'hui 11 communes (dont une, Bièvres, en Essonne) et 160 000 habitants, autour de Versailles, qui représente 56% de la population totale.

Le territoire de la CC pourrait évoluer dans le temps, en particulier avec Vélizy, ville d'emplois essentiellement privés, ou Le Chesnay, déjà très proche de Versailles, même si ces dernières ne sont pas forcément intéressées aujourd'hui. Un axe de coopération se développe vers St Quentin en Yvelines et Saclay, en lien avec la mise en place de l'OIN.

L'intercommunalité a choisi un système permettant aux communes de garder leurs prérogatives. C'est donc une communauté de communes, avec une fiscalité additionnelle, qui a été retenue. Elle travaille à la production de documents intercommunaux de stratégie, avec pour objectif de créer une agence d'urbanisme en mesure de coordonner l'évolution de la densification et de la gestion des espaces verts et d'accompagner, à terme, et au-delà du périmètre de la CC, la montée en puissance de l'OIN.

En matière de logement, un PLH a été réalisé, des aides à l'acquisition de foncier sont développées.

En matière de transports, les échanges avec Paris et les Hauts de Seine représentent 30% des déplacements et doivent être renforcés. Les échanges autour de la conférence métropolitaine doivent être suivis de près pour ne pas pénaliser la couronne extérieure.

La CC conteste un certain nombre de projets, ou de manques de projet du SDRIF, en particulier sur la politique de transports, qui ne favorise pas les liaisons entre TCSP (transports collectifs en site propre) et freine la montée en puissance du pôle de compétitivité Mov'eo.

La Communauté d'Agglomération du Val d'Orge

La CA du Val d'Orge, créée en 2001, regroupe 9 communes et 123 000 habitants, autour de Ste Geneviève des Bois. La CA ne s'est pas créée autour d'un projet, mais autour d'un territoire cohérent. C'est dans un deuxième temps que les communes adhérentes ont travaillé à un contrat d'agglomération pour définir leur projet commun pour leur territoire. Le projet de territoire a été réalisé suite à une phase de diagnostic et avec l'appui de l'IAURIF. Les orientations stratégiques qui en sont issues ont fait l'objet d'un plan d'actions en deux temps : une première phase d'actions à court terme (2004 – 2006) constituant le contrat d'agglomération, puis une vision stratégique à moyen terme (2006 – 2012). Le contrat 2004 - 2006, d'un montant de 69 millions d'euros, détaille 41 actions et intègre des participations de l'Etat, de la Région et du Département.

Les principaux axes d'intervention de la CA concernent le développement économique, l'emploi et la formation, les transports, le développement des services et le développement durable. La CA a d'ailleurs approuvé à l'unanimité en 2006 l'agenda 21 du Val d'Orge, qui définit son programme d'actions en faveur du développement durable.

Le conseil communautaire est composé d'un bureau avec un Président et deux vice-présidents par commune, ce qui facilite la recherche de consensus.

Un conseil de développement a été mis en place en 2002. Il réunit 110 membres issus de la société civile, représentatifs de la vie associative, des secteurs économiques, sociaux, culturels et institutionnels du territoire, répartis en quatre collèges (élus, professionnels et syndicats, institutions, associations). Il est considéré comme une assemblée de veille, de conseil et d'anticipation.

Le bilan aujourd'hui est positif. Dans les pistes d'amélioration, cependant :

- la CA exprime le souhait d'un renforcement du dialogue avec la Région.
- Elle est ouverte à son extension aux communes qui voudraient la rejoindre.
- Elle est favorable à une subdélégation du STIF pour la gestion des transports de proximité.
- Elle s'inquiète du débat sur le Grand Paris et du risque d'une région à deux vitesses, avec des emplois sur la zone centrale et, sur la périphérie, des territoires en difficulté, n'accueillant que des logements et ne bénéficiant pas de transports collectifs suffisants.

Au-delà de certaines protections éventuelles face à des déséquilibres importants de ressources, ou d'incompatibilités relationnelles, les logiques de territoires sont en général plus faciles à identifier en zone moins dense qu'en zone dense et les « bassins de vie » se dégagent plus nettement, même si les liens avec les territoires voisins sont importants.

D'une manière générale, les intercommunalités de la 2^{ème} couronne ont des comportements très proches des intercommunalités présentes dans les autres régions de France. Une grande différence cependant : le souci d'assurer un développement économique du territoire pour ne pas être uniquement « ville-dortoir » par rapport à la zone dense. Pour chacun des territoires analysés, la problématique de la liaison à la zone dense et aux grands pôles d'emplois environnants est majeure. Il est donc nécessaire pour ces intercommunalités d'assurer un développement harmonieux entre habitat, emplois et transports.

3.3. Les territoires interrégionaux

Aux franges de l'Île de France existent un certain nombre d'EPCI dont l'activité est en lien avec les régions voisines. Elles présentent les mêmes caractéristiques que les EPCI ci-dessus, mais doivent en plus intégrer le fait que certains de leurs habitants travaillent sur le territoire voisin, ou l'inverse ... Ils utilisent les transports en commun à partir de l'autre territoire, ils profitent des équipements sportifs et culturels de proximité... mais sans toutefois toujours participer à leur financement par les impôts locaux. Les limites administratives fixées aux frontières des départements, et plus encore des régions, sont alors une contrainte difficile à surmonter.

La Communauté de Communes (CC) du Haut Val d'Oise

La CC du Haut Val d'Oise rassemble six communes et 26 000 habitants autour de Persan et de Beaumont sur Oise, dans le nord du Val d'Oise, à la limite de la Picardie. Le slogan de la Communauté de Communes, « Unis pour aller plus loin » montre que l'objectif du rassemblement de communes est de faire plus et mieux que chacun de son côté.

La CC n'a été créée qu'en octobre 2004. Il fallait en effet définir plus précisément un « territoire de projets » pertinent à partir des orientations et incitations fortes du Préfet.

Parmi les enjeux majeurs du territoire se trouvent :

- Le développement de l'emploi, pour « retenir » des personnes qui, sinon, vont trouver de l'emploi sur Paris, Cergy-Pontoise, Roissy ou Méru, en Picardie. L'intercommunalité a ainsi labellisé une « Maison de l'emploi ».
- Le développement du réseau de transport, pour éviter l'utilisation systématique de la voiture. Le réseau de bus (déficitaire) a ainsi été repris par l'intercommunalité, avec l'appui du Conseil Général, et doit permettre de mieux desservir les gares.

La position de la CC, aux franges de l'Île de France, lui donne des contraintes et aujourd'hui encore peu de solutions. Elle accueille des populations de Picardie qui travaillent sur son territoire, certains de ses habitants vont travailler en Picardie. Cependant, la coopération transfrontalière est difficile. Les modalités de financement d'un projet commun, par exemple avec une contribution des deux conseils régionaux, sont encore complexes à définir.

Côté transports, le jeu des gares prioritaires fait que certains habitants vont prendre le train en Picardie plutôt qu'en Île de France. Des efforts sont faits sur l'harmonisation des tarifs.

La mise en place d'un SCOT, après les élections municipales de 2008, devrait permettre de clarifier les projets et de définir les modalités de leur réalisation.

La fiscalité retenue jusqu'à maintenant est la fiscalité additionnelle. Il s'agit d'un transfert des villes vers l'intercommunalité, ce qui ne coûte donc pas plus cher aux habitants. Une évolution est en cours vers la TPU, avec l'accord des deux communes qui ont le plus de ressources.

Concernant la gouvernance, le souhait de la communauté de communes est de choisir des projets à l'unanimité. Ce sont les projets (et le partage des ressources associé) qui donnent à l'intercommunalité sa légitimité. Les principes de subsidiarité et de spécificité lui donnent une place naturelle « à côté » des communes actuelles, à leur service. Donner une dimension plus politique à cet échelon, par une évolution du système électoral, risquerait de transformer les enjeux et d'introduire une forme de concurrence nuisible à l'efficacité des projets. Vis-à-vis de la population, la CC gagne sa légitimité par la qualité du service rendu et par la lisibilité de ce service.

La Communauté de Communes du Pays de la Goële et du Multien

Le district de Dammartin en Goële, créé en 1973, est devenu CC de Dammartin en Goële en 2000 et CC du Pays de la Goële et du Multien en 2007. Elle regroupe 12 communes, dont une n'a pas de continuité géographique avec le reste des communes, et 27 000 habitants.

Sa principale difficulté concerne les ressources fiscales, faibles au regard des communautés de communes voisines, dont les ressources fiscales par habitant sont jusqu'à huit fois supérieures (pour la CC de la Plaine de France). La présence de Roissy CDG, établissement exceptionnel donnant lieu à écrêtement, sur le Mesnil Amelot et Mauregard assure à ces communes des ressources très importantes, que la législation actuelle n'autorise pas à partager au-delà de la commune d'accueil de l'établissement concerné. Une fusion des trois intercommunalités de la zone ne changerait rien à la répartition des richesses sans un changement de la loi. Cette demande d'évolution a été intégrée au schéma départemental de coopération intercommunale de Seine et Marne.

Le canton souffre d'un déficit important d'équipements (transports, scolaires, ...). La construction de nouveaux logements doit être conditionnée à la création d'activités. Des demandes de création de cinq sites de zones d'activités intercommunales ont été faites à l'occasion du SDRIF.

Dans le domaine des transports, le canton attend le prolongement du RER B, inscrit au SDRIF de 1994 mais non réalisé. De plus, le canton est situé en zones 5 et 6 de la carte orange, qui ne s'applique qu'à l'Île de France. La gare du Plessis Belleville, située dans l'Oise, mais à deux kilomètres seulement de l'Île de France, n'est pas utilisée par les habitants du canton, alors qu'elle est, pour certains habitants, deux fois plus proche que la gare de St Mard, la seule du canton. Une modification du zonage de la carte orange apporterait de la cohérence entre bassins de vie et limites administratives.

La Communauté de Communes du Pays Houdanais

La CC du Pays Houdanais, créée en 1997 avec dix communes, regroupe aujourd'hui 32 communes, dont 5 dans le département de l'Eure et Loir (région Centre). Sa population dépasse les 24 000 habitants pour une surface supérieure au département de Seine St Denis.

L'objectif recherché par la CC est d'organiser et de structurer « un territoire rural » pour le conserver. Il reste encore quelques communes à faire adhérer à la CC pour que la logique de territoire soit finalisée.

La principale difficulté aujourd'hui concerne l'équilibre habitat / emploi (de 0,5 sur l'ensemble de l'intercommunalité). Les communes de la CC (Houdan en particulier) construisent des logements ; le collège, l'hôpital, les centres de loisirs, la pépinière d'entreprises, l'office de tourisme sont des points forts. Il manque encore un lycée, et le système de transports en commun doit être repensé.

Des liens sont créés avec la plateforme du Mantois.

Ces territoires, interrégionaux, vivent pleinement la problématique de la « frontière », derrière laquelle certains coûts sont moins élevés (foncier, fiscalité), en particulier pour le logement ou les activités, ce qui peut attirer les nouveaux arrivants. En même temps, les services proposés par ces territoires bénéficient à tous, en particulier en matière de transports, même si les trajets peuvent être alors incohérents pour des questions de coût de transport (zone carte orange ou non).

Certains ont réussi l'intégration des communes de régions différentes au sein des territoires de projet, mais cela reste encore rare. Le financement de projets par des entités administratives différentes (deux Régions par exemple) reste complexe.

L'intérêt d'une approche élargie au Bassin Parisien, défendue par le CESR depuis de nombreuses années, prend ici tout son sens, la coopération entre les territoires et entre les structures administratives devant gommer les effets de frontière et permettre de privilégier les vrais projets de territoire correspondant à des bassins de vie cohérents.

3.4. Les Regroupements de communes en zone urbaine dense

En première couronne, les logiques de projet de territoires sont plus difficiles à identifier et à mettre en œuvre :

- Les grandes compétences comme le transport, l'assainissement, l'eau, ... sont des compétences prises en charge par les syndicats techniques.
- Pour les compétences restantes, en particulier celles liées aux grands équipements, au sport et à la culture, chacune des communes de la proche banlieue de Paris est quasiment en capacité de les assumer seules.
- La présence de personnalités politiques de dimension nationale dans les différentes structures renforce les jeux de pouvoir et rend difficiles certaines alliances.
- Enfin, les ressources financières, très disparates, constituent un enjeu de regroupement majeur, chacun cherchant à préserver au mieux les intérêts de sa commune, parfois au détriment d'une certaine solidarité régionale.

La Communauté d'Agglomération du Val de Bièvre

La CA du Val de Bièvre a été créée le 1^{er} janvier 2000. Elle rassemble 7 communes (Arcueil, Cachan, Gentilly, L'Hay les Roses, le Kremlin Bicêtre et Villejuif), qui représentent près de 200 000 habitants, ce qui en fait la 2^{ème} CA d'Ile de France après Plaine Commune.

L'un des grands projets environnementaux de la CA est la remise au jour de la Bièvre.

La CA approuve les orientations du SDRIF concernant la densification.

Concernant les transports, elle a réalisé son plan local de déplacement (PLD) et envisage la création d'une AOP.

La gouvernance communautaire est assurée en particulier par un bureau exécutif réunissant les sept Maires tous les 15 jours. Chaque commune a un droit de veto sur les décisions prises. La Présidence change tous les deux ans. De nombreux services communaux, du fait des transferts de compétences, sont passés à l'intercommunalité, qui compte maintenant 500 salariés.

Les communes de l'intercommunalité font également partie de l'association « La Vallée Scientifique de la Bièvre ». Des échanges réguliers ont lieu avec la ville de Paris, sur des sujets comme le périphérique, l'eau, les pépinières d'entreprises... La CA travaille aussi étroitement avec le Département et avec la Région (via des financements sur des réalisations précises, par ex. sur le haut débit).

Le bilan de l'intercommunalité est jugé positif, même si des progrès restent à faire, en particulier pour encourager les habitants à s'investir dans le fonctionnement de cette nouvelle institution. Des actions de communication sont prévues dans ce sens.

La Communauté d'Agglomération du Val de Seine et le Syndicat mixte des Coteaux et du Val de Seine

Le syndicat mixte (SM) des Coteaux et du Val de Seine a été créé en 1991, autour de 6 communes (Boulogne – Billancourt, Issy les Moulineaux, Meudon, St Cloud, Sèvres, Vanves), du département des Hauts de Seine et de la Région Ile de France, à l'annonce de la fermeture des usines Renault, pour prendre en main la reconversion des friches industrielles ainsi générées. Il s'est étendu à 11 communes en novembre 2005, accueillant les communautés d'agglomération d'Arc de Seine (avec Chaville et Ville d'Avray qui n'étaient pas membres fondateurs), du Val de Seine, de Cœur de Seine (avec Garches et Vaucresson) et la commune de Marnes-la-Coquette. Le SM regroupe ainsi aujourd'hui 350 000 habitants et 200 000 emplois.

La vocation du syndicat mixte est d'être un syndicat d'études. D'abord en charge du schéma directeur d'aménagement du Val de Seine, il a aujourd'hui des compétences sur le SCOT (Schéma de Cohérence territoriale) qui est en préparation (le Département et la Région devront alors quitter le SM), le PLD (Plan local de déplacement), des études, la programmation et le contrôle d'opérations d'investissement portant sur des aménagements, infrastructures ou équipements d'intérêt collectif. Il peut également avoir un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée et de conduite d'opération.

Un PDU (Plan de déplacement urbain) est à l'étude, mais des délégations d'AOP ne sont pas envisagées à ce stade. Le projet de TCSP du Val de Seine est source de divergences avec la Région.

En matière de logements, chaque CA a lancé un PLH. Le SCOT devrait prévoir, pour la période 2005 – 2030, la construction de 1500 logements par an dont 30 % de logements sociaux, ce qui permettra d'accueillir 25 000 habitants supplémentaires en 2020, conformément aux objectifs de densification du SDRIF.

Le territoire du syndicat mixte, avec la reconversion des terrains Renault, attire de nombreux investisseurs « haut de gamme » sur les friches à reconvertir, en particulier sur l'Ile Seguin. Ce sont 30 000 emplois supplémentaires qui sont attendus d'ici 2020 sur la zone. Le SM veillera à l'articulation de son projet économique avec ceux des territoires voisins de la Défense, Massy Saclay, ...

Le bureau du SM rassemble, autour du président, les maires des 11 communes et un représentant du département. Il ne dispose pas de ressources liées à la fiscalité. Il est financé par des participations des collectivités membres et des subventions.

Le territoire du syndicat mixte est plus cohérent que celui des différentes intercommunalités qu'il intègre. Il met à la disposition de ses membres sa capacité d'études. Par contre, l'imbrication des différents échelons communes / intercommunalités / inter – intercommunalités / département apparaît comme un point faible du fonctionnement.

Le Président du SM considère que la gouvernance de la zone dense devrait s'organiser en pôles de 300 000 à 500 000 habitants, quelle que soit la structure institutionnelle retenue. Peuvent ainsi être identifiés Plaine Commune, ACTEP, Seine Amont, La Défense, Coteaux et Val de Seine, ...

Si l'empilement de structures n'apparaît pas souhaitable, encore moins en zone dense qu'ailleurs, du fait des multiples organismes existants sur les principales fonctions urbaines (eau, assainissement, ...), les enjeux de développement et de reconversion de certaines zones limitrophes de Paris peuvent donner de la légitimité à des structures intercommunales de taille suffisamment importantes pour dégager de véritables moyens d'actions.

Ainsi, Plaine Commune au nord, l'ACTEP à l'est, Orly / Rungis / Seine Amont au sud-est, la vallée scientifique de la Bièvre au sud, la zone du Val de Seine / Arc de Seine au sud-ouest, la Défense au nord-ouest, constituent, avec chacun leur structure propre, qui n'est pas forcément celle d'un EPCI, des ensembles territoriaux homogènes et complémentaires.

3.5. La question sensible de Paris et de la zone métropolitaine

Les objectifs recherchés pour la région Ile de France sont encore renforcés au cœur de la région, dans la zone dense. Il s'agit de mettre en œuvre la meilleure organisation pour s'inscrire dans les objectifs du développement durable et :

- garantir la compétitivité de la métropole francilienne à l'international
- réduire les inégalités sociales et territoriales et accroître la solidarité
- s'adapter aux mutations de toutes natures (climatiques, ...) et anticiper les crises (ce qui implique en particulier un pilotage renforcé et plus efficace)

Ces objectifs sont largement partagés. Les divisions entre les différents acteurs existent plutôt sur les solutions à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Se pose en particulier la question des évolutions nécessaires à la gouvernance de la zone dense. La ville de Paris doit travailler plus étroitement avec les communes limitrophes, mais jusqu'où aller, sous quelle forme et avec quels impacts sur les autres structures existantes ?

Un calendrier de travaux a été fixé, qui doit permettre à tous les acteurs (Région, Conférence métropolitaine, Départements, Etat) de se prononcer en 2008 sur les évolutions à conduire.

• Etat des lieux

On l'a vu dans le chapitre consacré aux intercommunalités en Ile de France, les syndicats intercommunaux dits « techniques », comme le SIAAP, le SYCTOM, le SIGGEIF, le SIPPAREC ont une place importante dans la zone centrale de la région. Les compétences qu'ils exercent, plutôt bien, ont enlevé des raisons d'être à la mise en place plus rapide d'intercommunalités en zone dense.

Cependant, Paris ressent, depuis quelques années, le besoin de mener des travaux avec les communes limitrophes.

- Des chartes bilatérales ont été signées entre Paris et les communes limitrophes, des conférences interdépartementales se sont tenues avec le 93 et le 94, des coordinations ont lieu sur des sujets transverses comme les canaux, les forêts et espaces naturels, ...
- Des actions de coopération se sont engagées sur des questions de voirie, des grands projets de renouvellement urbain, l'aménagement de certains terrains ville de Paris externes au périphérique.

Très vite, les limites du dialogue deux à deux se font sentir. Il faut échanger plus largement entre communes limitrophes et Paris.

C'est ainsi que s'est mise en place la conférence métropolitaine, avec pour objectif de réunir, autour de la ville de Paris, les collectivités volontaires, pour débattre sur des thématiques

impliquant l'ensemble des acteurs invités, comme le logement, le développement économique ou l'avenir institutionnel de la zone dense.

• La doctrine du CESR

Le CESR s'est prononcé, depuis de nombreuses années, sur des positions qui demeurent d'actualité aujourd'hui :

- La Région est un territoire institutionnel pertinent.
 - Elle est l'échelle la plus adaptée pour définir une politique d'aménagement du territoire cohérente, dans le cadre du SDRIF, et une politique de transports collectifs solidaire, coordonnée par le STIF.
 - L'évolution du développement économique de la région, les prix du foncier, etc., ont généré un développement des zones limitrophes de l'Île de France, en relation forte avec le développement de la zone centre. La politique de transport, la coordination de politiques fiscales deviennent alors nécessaires pour assurer une complémentarité des développements et éviter une compétition stérile ou l'amplification de déséquilibres de richesses trop importants. Le CESR défend, depuis très longtemps, la nécessité d'intégrer aux réflexions d'aménagement l'échelle du bassin parisien, comprenant les régions limitrophes et les grandes villes « à une heure de Paris », de Lille à Tours, en passant par Reims, Amiens, Rouen, Le Mans, Orléans, Chartres, Dijon, ... Les contrats interrégionaux sont, dans ce cadre, un outil à renforcer.
 - La création d'une nouvelle organisation géographique au sein de l'Île de France, quelle que soit sa taille, représenterait un risque majeur de fracture avec les zones périphériques. Les impacts interviendraient en particulier sur les transports, mais aussi sur la répartition des activités (plus de logements à l'extérieur de la zone dense) et sur l'attractivité de la Région Île de France (l'attraction générée par Paris se limitant plus à la zone centrale).
- Le polycentrisme est une politique constante de développement territorial adaptée à l'IDF.
 - La région Île de France est structurée autour de grands pôles dont l'impact doit être renforcé au service du développement global du territoire.
 - Les villes nouvelles
 - Les aéroports et autres grands équipements structurants
 - Les OIN (territoires à fort potentiel de développement)
 - Le cœur de l'agglomération
 - La compétitivité de l'Île de France dépend de sa capacité à assurer un développement harmonieux et complémentaire de ces différentes zones et d'éviter de déséquilibrer les unes au profit des autres.
- L'Etat doit s'intéresser au développement de sa région capitale et s'investir dans les projets de développement qui la concernent. Il le fait déjà largement avec les OIN, et avec le SDRIF. Sa légitimité est incontestable. Il doit cependant agir en concertation avec les acteurs locaux et faciliter les transferts de compétences liés aux lois de décentralisation.
- Les spécificités franciliennes peuvent conduire à une réponse spécifique en termes de fonctionnement et d'organisation des regroupements intercommunaux en Île de France. La loi Chevènement précise d'ailleurs que l'Île de France peut nécessiter des réponses autres que les structures intercommunales proposées.

Les syndicats mixtes, les structures associatives, les nouvelles entités originales liées à l'accompagnement de projets spécifiques peuvent ainsi être des outils adaptés pour favoriser la coopération et la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés. La contractualisation est aussi un instrument à développer.

➤ Le CESR défend l'idée que le projet doit être à l'origine de la structure mise en œuvre. La solution retenue pour l'exercice de chaque compétence doit être adaptée au besoin, et peut être différente d'une compétence à l'autre.

- L'échelle à retenir pour la compétence **transport** est la région, en lien avec les régions voisines, et l'outil de pilotage et de coordination adapté est le STIF. Une coordination efficace des différentes structures impliquées doit se mettre en place autour des grands projets d'infrastructures qui figurent dans le SDRIF (Arc Express, ...)
- L'organisation retenue pour l'exercice des **compétences techniques (eau, assainissement, ...)** ne devrait pas être modifiée, même si les territoires ne sont pas homogènes. Un élargissement progressif des territoires pourrait être encouragé pour réduire les écarts.
- L'ambition de **développement économique** doit être définie à l'échelle régionale, entre le SDRIF et le SRDE (Schéma Régional de Développement Economique), et ce même si la mise en œuvre des orientations se fait préférentiellement à l'échelle intercommunale. L'ambition régionale doit permettre de définir plus de cohérence entre les souhaits locaux de développement des multiples zones d'activités et la volonté générale d'orienter la croissance vers les grands pôles identifiés.
- En matière de **logement**, l'Etat est responsable de la politique globale du logement et les intercommunalités sont les plus à même de mettre en œuvre les politiques locales. En Ile de France, deux départements (Paris et les Hauts de Seine) ont choisi la délégation de compétences logement (mais cette compétence s'exerce hors périmètre des EPCI). Cependant, le CESR préconise que soit renforcé le rôle de la Région dans la définition de la politique du logement sur le territoire francilien, en particulier pour coordonner la contribution de tous aux objectifs de densification définis dans le SDRIF. Cette position impliquerait un changement législatif.
- La politique de **développement durable**, enfin, dépasse largement la zone dense, et doit être traitée à l'échelle interrégionale.

➤ La fiscalité doit aider à atteindre les objectifs de solidarité et de redistribution.

Le CESR s'est à plusieurs reprises prononcé en faveur d'une taxe professionnelle unique à la maille régionale, évolution qui nécessiterait également un changement législatif. A minima, il serait souhaitable, sans préjuger des solutions à retenir sur la zone dense, de mieux répartir la taxe professionnelle à l'échelle de Paris et de la 1^{ère} couronne pour favoriser le rééquilibrage des ressources entre les « départements financièrement riches » que sont Paris et les Hauts de Seine, et les « départements pauvres » que sont la Seine St Denis et le Val de Marne.

Il est nécessaire de prendre le temps d'échanger, de définir en commun le projet, de privilégier la concertation, le consensus et le dialogue, avec l'ensemble des parties prenantes, pour que le projet finalement décidé ait une chance d'être mis en œuvre.

Enfin, la solution retenue devra, au moins à terme, être simplificatrice. Les échelons administratifs sont déjà nombreux. Il ne faut pas en rajouter.

3.6. Autres projets dont il faut tenir compte

En dehors des regroupements sous forme d'EPCI à fiscalité propre, qui ont été majoritairement évoqués dans les chapitres précédents, d'autres projets contribuent à l'organisation du territoire et doivent être intégrés à l'analyse des évolutions possibles de l'intercommunalité.

Que ces projets soient menés sous forme d'association, suite à des initiatives des acteurs locaux, qu'ils correspondent à des politiques nationales en faveur, par exemple, de la défense de l'environnement ou qu'ils soient déterminés par l'Etat directement, leur existence impacte, d'une part, l'organisation intercommunale et, d'autre part, montre l'étendue des possibles.

- **Les territoires de projet, sans regroupement sous forme d'EPCI**

Autour de Paris, des territoires de projet, autres formes de coopération basées sur le partenariat associatif, se sont développées. L'ACTEP, la Vallée Scientifique de la Bièvre, Seine Amont Développement ou, dans une moindre mesure, la Seine en partage, font ainsi la preuve que sur un projet commun, des collectivités peuvent se mobiliser pour arriver à leurs fins.

ACTEP (Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien)

L'ACTEP est une association loi 1901 créée en 2000 à l'initiative de deux Maires du territoire pour défendre les intérêts de l'Est Parisien. L'association regroupe aujourd'hui 21 communes et les départements du 93 et du 94, et représente 750 000 habitants. Une CA et une CC existent sur le territoire de l'ACTEP, et concernent chacune deux communes.

L'ACTEP s'intéresse particulièrement au développement économique du territoire, aux questions liées aux transports collectifs et à la mise en valeur d'un patrimoine culturel commun. Elle s'est fortement mobilisée autour du projet de lycée international, qui était son projet essentiel. Depuis la décision d'implantation du lycée, l'association manque de nouveaux projets identifiés pour aller plus loin, même si elle a fortement contribué aux travaux préparatoires du SDRIF sur son territoire, défendant les projets qui lui semblaient pertinents.

Certains membres souhaitent évoluer vers une intercommunalité. D'autres, dont le Président, proposent, pour commencer, la constitution d'un syndicat mixte. La proximité des élections municipales de 2008 bloque les discussions sur le sujet, mais il faut reconnaître qu'il sera difficile de faire émerger un projet commun et un leader pour le conduire dans un secteur aussi dense, et où tant de fortes personnalités sont engagées.

En termes de fonctionnement, on peut noter avec intérêt la mise en place d'une commission de l'éthique, pour régler les éventuels conflits internes.

Seine Amont Développement

L'association loi 1901 « Seine Amont Développement », encouragée par l'Etat et par la Région, a été créée en décembre 2001. Elle rassemble cinq communes (Alfortville, Choisy le Roi, Ivry sur Seine, Orly et Vitry sur Seine). Seule Alfortville est également membre d'une intercommunalité, même si des projets de création d'intercommunalité se développent sur le sud de la zone.

Ce territoire, identifié dans le SDRIF de 1994 comme territoire prioritaire, présente d'importantes zones de reconversion de friches industrielles ainsi que la particularité d'être très lié à la ville de Paris.

L'association a pour objectif le renouvellement urbain et la densification des territoires. Pour amplifier le développement économique du territoire, elle fait la promotion des éco industries, de l'éco énergie et de ses centres de recherche sur le cancer, en lien avec le plateau de Saclay. Elle défend également la constitution du pôle Orly-Rungis, déterminant pour le territoire (en lien avec le syndicat intercommunal d'études du pôle Orly Rungis).

En 2007, cette zone est devenue l'objet d'une O.I.N. (Opération d'Intérêt National), qui couvre 12 communes (dont les cinq de Seine Amont Développement), ce qui pourrait être dans les prochaines années une opportunité de développement de structures intercommunales, dans la continuité des travaux menés par l'association. Ces 12 communes ont décidé dans un premier temps de créer un établissement public, l'EPORSA (Etablissement Public Orly Rungis Seine Amont).

L'OIN va permettre d'accélérer les projets de développement et la reconversion des territoires. Entraînées par cette dynamique, les communes organiseront de manière plus formelle leur coopération, ainsi que les liens avec les autres zones voisines en plein essor, comme le plateau de Saclay.

La Seine en partage

L'association loi 1901 « La Seine en partage » a été fondée en juillet 2001 par Yves Jego, député-maire de Montereau (77). Son objectif est de défendre, promouvoir, mettre en valeur la Seine et ses rives, faire prendre conscience de leur richesse, participer à l'élaboration de projets d'aménagement, coordonner l'action des riverains (départements, entreprises, communes, particuliers). L'association ne reçoit aucune délégation de ses communes adhérentes, hormis les relations avec les institutions concernées et les usagers du fleuve. Ses ressources sont constituées par les cotisations de ses adhérents et des subventions.

L'association rassemblait à l'origine une douzaine de communes. Elle en comptait 71 en 2006, et son succès a entraîné une modification des statuts en 2007 pour étendre le champ du recrutement et d'action à l'ensemble du cours de la Seine, de sa source à son embouchure (Champagne-Ardenne, Bourgogne, Haute-Normandie). Sont également membres des intercommunalités, des départements, des chambres consulaires, des offices de tourisme, des entreprises, des associations et même quelques particuliers.

Si les communes se sont par le passé détournées de la Seine, elles souhaitent aujourd'hui la reconquérir. Elles en maîtrisent bien souvent les atouts environnementaux, mais en sous-estiment le potentiel économique. Elles recherchent des informations, des conseils et éventuellement des appuis pour reconquérir leurs rives. C'est ce que leur apporte « la Seine en partage ».

Elle fonctionne comme une association classique, autour d'une assemblée générale annuelle, d'un bureau et d'une déléguée générale. Elle a un rôle majeur de communication et de lobbying en faveur d'une meilleure utilisation du fleuve.

L'association regrette de n'avoir été que de loin associée aux travaux autour du SDRIF. Elle approuve l'importance que le SDRIF accorde au fleuve, mais souhaiterait des orientations plus précises pour maîtriser la prolifération des bateaux logements (et leur pollution), réduire la pollution des eaux, renforcer l'utilisation des barrages pour produire de l'électricité, ... Concernant les transports, il n'existe pas aujourd'hui de projet d'AOP qui organiserait un transport fluvial de passagers (grâce à un titre de transport de type carte orange), mais ce n'est pas exclu à l'avenir.

La structure associative a pour avantage majeur de rassembler les différents acteurs et de créer le dialogue. Elle apparaît cependant insuffisante pour des territoires pertinents (« bassins de vie »), dès lors que des projets et de véritables politiques communes de développement doivent être mis en œuvre. Elle ne peut alors qu'être une solution transitoire, véritable « sas » vers une ou plusieurs intercommunalités significatives, seules à même de donner plus de consistance et de pérennité aux projets engagés.

• Les Parcs Naturels Régionaux (PNR)

Il existe actuellement quatre parcs naturels régionaux en Ile-de-France, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, avec un projet de parc naturel de la Brie et des Deux Morins qui s'étend sur 3 régions : l'Île-de-France, la Champagne-Ardenne et la Picardie. Ce projet de PNR, comme le PNR Oise - Pays de France, permet de renforcer les coopérations interrégionales qui sont des sortes de plus values pour des territoires de projets par, notamment, une mutualisation ou des échanges d'expériences et d'outils.

Le développement économique et social constitue une des missions des PNR. Concilier développement économique, qualité de vie et préservation de l'environnement est un réel enjeu.

L'intercommunalité riche dans certains territoires comme Oise - Pays de France ou encore dans le Vexin peut permettre d'y répondre. L'implantation de parcs d'activités sur ces territoires permet, par l'arrivée d'entreprises engagées dans des démarches éco citoyennes et la création d'emplois, d'allier dynamisme économique et préservation de l'environnement. Une structuration de réseau s'opère et crée ainsi une cohérence sur un territoire dont la pertinence du périmètre dépasse les frontières administratives.

• Les opérations d'intérêt national (OIN)

Les travaux relatifs à la révision du SDRIF de 1994 ont indirectement conduit à mettre en perspective, sur de grands territoires à enjeux de l'Ile-de-France, les ambitions de l'Etat pour la région capitale et les démarches engagées localement par les collectivités territoriales et la Région.

L'objectif ici est d'accélérer les processus d'adaptation des territoires en matière de développement économique, de déplacements et transports, de logements et d'équipements structurants. Le niveau des enjeux (adaptation aux exigences de la compétition internationale, recherche du mieux vivre pour les Franciliens...) suppose d'unir les forces entre l'Etat, la Région et les collectivités territoriales.

La mise en place de 3 OIN par l'Etat, en plein débat sur la révision du SDRIF, répond à la nécessité de disposer d'outils à caractère prescriptif, tout en donnant une large place à la concertation et à la contractualisation locales.

Il est intéressant de constater que les solutions retenues ou proposées varient fortement en fonction des enjeux et des contextes locaux.

- 1. "Seine-Amont"** : le territoire couvert par l'OIN n'est pas "intercommunalisé", à l'exception d'une commune (Alfortville) rattachée à une communauté d'agglomération (CA Plaine centrale du Val de Marne) qui n'est pas dans le périmètre de l'OIN. Seine-Amont est couvert par deux structures de projets (l'Association Seine Amont Développement et le syndicat intercommunal d'études du pôle Orly-Rungis) où seules les communes d'Orly et de Choisy-le-Roi sont représentées de part et d'autre. C'est un établissement public d'aménagement, créé le 10 mai 2007, qui vient coordonner l'opération.
- 2. "Seine-Aval"** : La situation de Seine-Aval est totalement différente. L'OIN couvre 51 communes, comprenant la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, 3 communautés de communes (Portes de l'Ile-de-France, Seine-Mauldre, et les deux rives de la Seine) et une dizaine de communes non intercommunalisées dont Limay, les Mureaux et Achères.

C'est l'EPAMSA qui assure la direction du projet et le rôle d'opérateur pour l'ensemble de l'OIN. On peut imaginer que le niveau des enjeux et l'ampleur des projets (relance économique, logements, transports...) conduiront à une logique "associative" avec un remodelage, à terme, de l'intercommunalité sur le périmètre de l'OIN.

- 3. "Massy – Saclay - Versailles, Saint – Quentin – en - Yvelines" :** La 3^{ème} OIN a d'autres particularités. Etablie autour de 2 communautés d'agglomération (Saint-Quentin-en-Yvelines, Plateau de Saclay) et d'une communauté de communes (Versailles Grand Parc), l'OIN comprend quelques communes de 2 communautés d'agglomération non incluses en tant que villes dans le périmètre (Europ' Essonne, et Hauts de Bièvre); elle comprend aussi des communes non intercommunalisées, certaines enclavées (par ex. Vélizy, le Chesnay, les Ulis, Chateaufort,...) qui n'échapperont pas à terme à la logique "intégratrice" de l'OIN.

Force est de constater, d'une part, que l'intercommunalité n'a pas permis, par ses limites, de répondre à des enjeux qui la dépassaient et que l'ampleur des opérations à conduire en termes d'infrastructures, d'aménagement urbain, de développement économique nécessitait, en accompagnement de la révision du SDRIF, des initiatives de l'Etat qui seront de nature demain à faire "travailler ensemble" des communes qui n'y sont pas encore aujourd'hui totalement préparées.

3.7. Intercommunalités et projet spatial régional du SDRIF

Les intercommunalités sont inégalement réparties sur le territoire francilien avec un contraste persistant entre petite et grande couronne.

Des territoires importants de la petite couronne se trouvent à l'écart du processus d'intercommunalité institutionnelle dans les Hauts de Seine (52% de la population, 42% des communes) en Seine Saint Denis et en Val de Marne (mais des structures spécifiques existent (ACTEP, Seine Amont Développement). L'Essonne et le Val d'Oise donnent une place importante aux intercommunalités (plus de 80% des communes et près de 90% des populations) ; la Seine et Marne est un peu en retrait dans le Sud et dans une partie du Nord Est du Département. L'intercommunalité ne concerne que 60% de la population et 53% des communes dans les Yvelines.

Les territoires stratégiques et sites prioritaires du projet du SDRIF ne sont qu'imparfaitement couverts par des structures intercommunales et un examen par faisceau doit permettre d'identifier les zones où un renforcement de l'approche intercommunale et par bassin de vie apparaît nécessaire pour une mise en œuvre efficace du SDRIF.

Ainsi, l'une des faiblesses majeures concerne les SCOT, 43 SCOT opposables ou engagés (en 2007) ne couvrent que 65% des communes et seulement 37% de la population régionale. Il y a là une grande faiblesse de la planification intercommunale qui conduit trop souvent à un lien direct entre SDRIF et PLU.

Cette situation constitue pour l'avenir un handicap pour la mise en œuvre ordonnée du SDRIF, les intercommunalités constituant, au travers des "projets de territoire", un relais et un prolongement du projet régional.

En ce sens, le renforcement de l'intercommunalité en Ile-de-France, en nombre et qualitativement, la saturation du territoire régional par des intercommunalités à la hauteur des enjeux de la région capitale, constituent des priorités à intégrer dans la mise en œuvre du prochain SDRIF.

Les conférences territoriales prévues au niveau des faisceaux, la contractualisation avec l'Etat, la Région ou les Départements doivent participer des moyens et incitations à la couverture du territoire régional par des structures intercommunales aptes à répondre aux enjeux et ambitions du SDRIF.

4. Grandes problématiques et propositions pour une meilleure contribution des intercommunalités à l'action régionale au travers du SDRIF

Le constat réalisé au travers des rencontres et différentes situations présentées au chapitre 3 de ce 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.

Ces questions sont :

- **La définition du projet et du territoire pertinent associé à ce projet**, avec des interrogations sur la capacité des acteurs à construire l'organisation adaptée au périmètre du projet. La spécificité de l'Ile de France rend cette question fondamentale.
- **La répartition 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 de 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 permettre une visibilité à long terme sur les projets qui peuvent être menés, qui doit obliger à une efficacité de gestion exemplaire mais qui doit 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 Ile de France, à son développement économique et social et à sa qualité de vie.

4.1. Projets et territoires pertinents

La pertinence d'un territoire se définit par la rencontre :

- d'un projet
- d'un bassin de vie
- d'une gouvernance

Le projet permet de définir l'ambition, le bassin de vie précise le périmètre pertinent d'application du projet et les acteurs impliqués, 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.

4.1.1. S'appuyer sur le SDRIF et les grands aménagements structurants pour définir les projets intercommunaux

La définition du projet commun, autour duquel vont se fédérer les acteurs d'un territoire, doit être l'étape fondamentale de la constitution d'un regroupement intercommunal. Quelle que soit l'ampleur du projet, il doit contribuer aux objectifs définis localement et permettre de fédérer les énergies.

La planification de l'aménagement du territoire, qui sert très souvent de base à la détermination du projet, se fait largement à l'échelle régionale, dans le cadre du SDRIF, et se décline ensuite au niveau local, dans le cadre des SCOT, PLU, ... Les grandes opérations d'aménagement, comme les OIN, pilotées par l'Etat, les opérations d'intérêt régional, mais aussi les autres opérations d'aménagement menées par les collectivités locales ont un rôle essentiel d'aménagement durable du territoire et créent une dynamique qu'il faut savoir utiliser pour orienter le projet de regroupement.

Particulièrement en Ile de France, les bassins de vie se déterminent et se renforcent autour des infrastructures de transport et des grands projets structurants. Les structures intercommunales doivent s'organiser et prendre de la force autour de ces projets, réelles opportunités de développement.

Par exemple, pour la zone dense, la commission considère qu'un projet comme « Arc express » constitue une opportunité majeure de travail en commun, auprès du STIF, associant largement les structures intercommunales. Celles-ci seraient fondées notamment à intervenir sur la question des gares de leur territoire et sur les équipements et aménagements alentours.

4.1.2. S'adapter aux bassins de vie

Selon l'Insee, « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi ». Il définit 65 bassins de vie dans les quatre départements de la grande couronne (pour 1157 communes, soit une moyenne de 18 communes par bassin de vie, pour 15 arrondissements et 163 cantons), mais considère que cette notion de bassin de vie est plus difficile à identifier au sein de la zone dense (assimilée à Paris et 1^{ère} couronne), du fait de l'importance des interactions et des chevauchements entre territoires voisins. L'enjeu d'équilibrage emploi / habitat étant difficile à atteindre dans un grand nombre de regroupements, l'un des axes forts des projets locaux est souvent lié aux interconnexions avec les zones de la région qui accueillent l'emploi (en général le cœur de l'agglomération).

La notion de bassin de vie doit intégrer également une échelle pertinente pour favoriser une réelle solidarité entre les différentes communes adhérentes (par un meilleur partage des ressources) et pour garantir les économies indispensables, un des principaux objectifs de la mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale.

Le territoire pertinent d'un regroupement intercommunal ne se définit pas sur des motivations « défensives », pour se protéger, mais doit provenir d'une démarche volontaire, autour d'une ambition et de besoins communs. Les motivations de regroupement sont très diverses. Elles s'appuient parfois sur une histoire plus ou moins ancienne, sur des structures (SIVOM, SIVU) déjà existantes pour une ou plusieurs compétences spécifiques, etc. Elles doivent avant tout se construire autour de territoires pour lesquels se dessinent des projets cohérents.

4.1.3. Lever les contraintes des limites administratives

Les intercommunalités ont été définies par la loi Chevènement comme ne devant pas rassembler des communes disjointes ni franchir de limites départementales, encore moins régionales. Dans les faits, quelques intercommunalités ont obtenu, par leur histoire ou en s'appuyant sur de vraies cohérences territoriales, des dérogations à ces principes.

Si la négociation de contrats interrégionaux et/ou interdépartementaux s'avère plus compliquée, ce qui doit l'emporter est bien la logique globale de territoires de projets. Les limites administratives ne peuvent plus s'imposer quand il est question de mise en œuvre de politiques globales, comme la politique de la ville ou la gestion des problèmes sociaux, de partage d'infrastructures, ou bien encore en matière de transports de proximité.

Des évolutions législatives et réglementaires devraient être réalisées pour simplifier les démarches des territoires à cheval sur différentes entités administratives (en particulier dans le Val d'Oise, avec la Picardie, et dans les Yvelines, avec la région Centre), pour aider à rassembler les communes aujourd'hui sans logique territoriale (comme à Dammartin en Goële, avec des communes sans continuité territoriale) et, d'une manière générale, réduire les contraintes d'ordre géographique.

4.1.4. Utiliser les outils de planification et de projet pour accélérer le regroupement à une échelle pertinente

- Les SCOT (schémas de cohérence territoriale)

Le périmètre des SCOT se situe entre le SDRIF (régional) et le PLU (communal). Il permet de créer un niveau intermédiaire, d'être ainsi plus précis, et donc de favoriser des projets locaux tout en restant en conformité avec le SDRIF. Le SCOT est un outil très opérationnel d'aide à l'aménagement sur un territoire correspondant globalement à un bassin de vie. Il couvre une zone correspondant à plusieurs communes ou groupements de communes et permet d'englober des communes isolées ou de faire prendre conscience aux différentes intercommunalités impliquées qu'un autre territoire, plus grand que le leur, peut être légitime.

La réalisation et le suivi des SCOT sont relativement lourds à mettre en place. Ils peuvent être délégués à des syndicats mixtes. Seules 65% des communes franciliennes (37% des populations) étaient engagées dans une démarche de SCOT en 2007.

La commission considère :

- que la réalisation des SCOT doit être accélérée. Pour cela, la procédure devrait être simplifiée et l'association de la Région à leur construction devrait être renforcée. La Région pourrait ainsi mieux s'assurer de la cohérence avec les schémas régionaux et apporter un appui concret au diagnostic et à la définition du projet, en particulier par un apport de compétences en matière d'ingénierie territoriale.
- que la réalisation des SCOT cartographiés à l'échelle de l'intercommunalité doit être encouragée, même si elle n'est pas imposée par la loi.
- qu'il faut ensuite faire converger, progressivement, les périmètres des intercommunalités vers ceux des SCOT.

- D'autres outils de planification à encourager à une maille intercommunale

Les différents outils de planification en cours de mise en œuvre peuvent être utilement définis à la maille intercommunale, pour accompagner l'objectif d'une meilleure solidarité et d'une plus grande cohérence des politiques développées sur un bassin de vie. La commission encourage ainsi la réalisation des PLH (Plan local de l'habitat), PLD (Plan local de déplacement), Agenda 21 (plan d'action en faveur du développement durable) à l'échelle intercommunale.

4.1.5. Encourager et contraindre

La définition d'un projet de territoire prend du temps. Il doit réunir tous les acteurs, élus, habitants, acteurs économiques et sociaux du territoire (à tous les échelons administratifs). Il doit permettre de fédérer les énergies, et de trouver les consensus nécessaires à la réalisation des actions mises en oeuvre.

Les acteurs publics qui contribuent à la réalisation du projet, comme le Département, la Région ou l'Etat, doivent encourager la mise en oeuvre du projet défini. Ils peuvent, en particulier, conditionner leurs aides à la définition d'un périmètre communautaire suffisant et à la qualité de la déclinaison du projet régional.

Les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), animées par les Préfets, ont un rôle incitatif dans la définition du périmètre des intercommunalités. La réalisation et la mise à jour périodique des schémas départementaux d'orientation intercommunale (SDOI) donnent aux membres des intercommunalités des orientations pour l'évolution de leurs territoires.

La commission préconise que le rôle incitatif des CDCI soit renforcé et que, sur ces bases et/ou dans certaines situations particulièrement inadaptées, le Préfet puisse avoir un rôle plus directif. Il pourrait ainsi amener une commune réticente à rejoindre une intercommunalité existante ou planifier dans le temps le rapprochement de différentes intercommunalités de taille insuffisante, selon des modalités qui restent à arrêter.

La Région devra être étroitement associée à cette action et veiller à une bonne orientation de ces procédures en faisant entendre sa voix au sein des CDCI. Compte tenu des impératifs du SDRIF, l'animation de ces actions justifierait, en supplément de la réforme des CDCI évoquée ci-dessus, la création d'une Commission régionale où l'Etat et la Région, avec l'aide de l'IAU (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme), pourraient coordonner et animer l'action des CDCI.

4.2. Répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels

La commission considère que l'enjeu de l'efficacité des collectivités territoriales réside autant dans la clarté de la répartition des compétences et dans la qualité de la gestion mise en oeuvre que dans la simplification obligatoire des niveaux institutionnels. Les compétences à exercer sont variées, et les différents échelons de territoire ont, aujourd'hui, chacun leur pertinence. Il pourra être nécessaire de faire évoluer les structures, mais au service d'une véritable avancée opérationnelle.

4.2.1. Définir clairement les compétences et leur périmètre

Chacun des acteurs institutionnels doit pouvoir précisément exercer sa mission et remplir ses objectifs :

- L'Etat définit les politiques générales et en assure l'application. Il est le garant de la cohérence des politiques territoriales et de la stratégie globale d'aménagement du territoire. Il remplit un rôle de régulation. De plus en plus de politiques précisent la nécessité de recourir à la dimension intercommunale, mais les textes opérationnels restent souvent trop imprécis sur les rôles respectifs et attendus à mettre en oeuvre.

- La Région définit les grandes orientations de la politique régionale, les ambitions de développement. Les domaines dont elle a la charge et qui impactent très fortement les intercommunalités sont l'aménagement du territoire et la planification (SDRIF, Contrat de projet Etat – Région), domaines sur lesquels l'Etat conserve un rôle essentiel de décision, la politique de développement économique (SRDE) et la gestion de la politique de transport collectif (STIF). Du fait de la multiplication des politiques transverses (comme la politique de la ville), la Région devrait jouer un rôle majeur d'articulation entre les différents échelons administratifs. Elle doit trouver un juste équilibre entre la recherche de décision consensuelle, l'incitation financière et la contrainte pour garantir la mise en œuvre des projets.
- Les départements se consacrent majoritairement à l'action sanitaire et sociale (enfance, handicapés, personnes âgées, insertion sociale et professionnelle, aide au logement, ...). Ils exercent aussi des compétences en matière d'éducation, de voirie, de protection des cours d'eau et des espaces naturels et peuvent, à leur initiative, intervenir dans de nombreux domaines, en appui aux politiques d'aménagement et de développement des communes et intercommunalités.

Le rôle des départements est complexe, en particulier en Ile de France. Ils ont d'ailleurs en matière d'intercommunalités des approches différentes. Certains s'impliquent auprès des intercommunalités, participent à la détermination de territoires de coopération pertinents, et incitent, par leur politique de partenariat, à la construction de projets communs. D'autres restent plus distants, concentrés sur leurs champs de compétences obligatoires.

- Les intercommunalités ont pour vocation d'exercer des compétences déléguées par les communes pour lesquelles elles pourront « faire mieux ensemble ». Le législateur a prévu des délégations de compétences (obligatoires ou optionnelles selon les EPCI) dans les domaines du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire, de la politique de la ville, de l'assainissement, de l'eau, de la protection et mise en valeur de l'environnement, de la politique du logement, de la voirie, de la construction et gestion d'équipements culturels et sportifs. Ces compétences sont plutôt des compétences « de mise en œuvre ». Elles complètent, de manière opérationnelle et adaptée aux réalités locales, les missions de planification définies au niveau régional.
- Des syndicats peuvent exercer des compétences spécifiques (eau, assainissement, déchets, ...), sur un territoire adéquat, souvent différent de celui des intercommunalités évoquées ci-dessus.
- Les communes, enfin, restent l'échelon de la proximité. Au-delà des missions exercées pour le compte de l'Etat, non transférables (état-civil, élections, police, ...), elles exercent des compétences en matière d'action sociale, d'enseignement, d'aménagement, de protection de l'ordre public. Elles ont aussi des compétences en matière d'urbanisme, de logement, de développement économique, ... Sur ces derniers thèmes, qui sont souvent transférés aux intercommunalités, l'efficacité globale peut être insuffisante si le transfert de compétences n'a pas intégré les domaines de compétences connexes (logement et foncier par exemple).

La coordination de la répartition des compétences exercées par chaque échelon est une condition indispensable à l'efficacité du système. En Ile de France, où certaines collectivités territoriales bénéficient de ressources importantes, les tentations peuvent être grandes de développer des actions sur d'autres champs de compétences que ceux dévolus normalement à l'échelon concerné. Que les différentes entités choisissent de transférer à un niveau unique un bloc complet de compétences clairement identifiées ou que la répartition se fasse entre plusieurs niveaux, à condition que le chaînage soit clair dans la répartition des rôles, peu importe. Ainsi, des compétences comme le développement économique ou la formation, exercées à différents

échelons doivent être coordonnées. La contractualisation reste un outil performant et à privilégier pour ce faire.

Les différentes compétences peuvent être exercées sur des territoires différents. C'est en particulier souvent le cas des différents syndicats techniques (en particulier en zone dense). Même si leur efficacité n'est pas remise en cause aujourd'hui, il pourrait être utile de rechercher, chaque fois que les critères techniques et financiers le permettront, une certaine rationalisation des territoires adhérents, ne serait-ce que pour donner plus de lisibilité aux politiques mises en œuvre sur chaque territoire et pour faciliter l'exercice d'une gouvernance de qualité. En zone moins dense, où la multiplicité des syndicats se justifie de moins en moins avec le développement de l'intercommunalité, des suppressions et regroupements de syndicats doivent être encouragés.

4.2.2. Transférer des ensembles de compétences permettant une réelle mise en œuvre

L'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux administratifs, de l'Etat à la commune, nuit à l'efficacité globale du système. Une clarification des responsabilités et une limitation des échelons concernés par chaque compétence doivent être recherchées.

- Entre les communes et les intercommunalités : la notion d'intérêt communautaire

Elle est apparue dans la loi en 1992. La loi Chevènement, en 1999, lui a donné une nouvelle dimension. Des actions de renforcement de la prise en compte de cette notion ont été menées en 2006.

L'intérêt communautaire a pour objectif de tracer les axes clairs d'intervention de la communauté. Il permet de définir précisément la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. Pour les compétences concernées, le principe de l'intérêt communautaire est de laisser aux communes les missions de proximité et de transférer à l'EPCI les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation des moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents).

L'intérêt communautaire ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi. Pour les autres, notamment les compétences en matière de schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, eau, assainissement, ordures ménagères et organisation des transports urbains, la loi impose une délégation totale : toute utilisation de la notion d'intérêt communautaire pour moduler l'intensité du transfert de ces compétences serait donc illégale.

Les communautés ont donc intérêt à préciser clairement, dans leurs statuts, la définition de l'intérêt communautaire qu'elles souhaitent retenir pour chaque compétence concernée : développement économique, aménagement de l'espace, habitat, politique de la ville, voirie, équipements culturels et sportifs, environnement et cadre de vie, action sociale, tourisme, ...

Le Préfet, dans son rôle de contrôle de la légalité des statuts des intercommunalités, peut intervenir sur la qualité des définitions et des partages de compétences retenus. Il est cependant du ressort de chaque EPCI de veiller à l'opérationnalité des textes votés, dans un objectif d'efficacité accrue.

- Pour chaque compétence : la notion de chef de file

Une définition insuffisante de la répartition des rôles, en particulier sur des politiques transverses, comme la politique de la ville, ou l'habitat, peut entraîner un blocage des situations et une incapacité de l'ensemble des acteurs à mettre en œuvre de façon optimale les politiques définies.

La Région a clairement été identifiée comme chef de file dans le domaine du développement économique. La responsabilité de chef de file recouvre un rôle d'orientation générale et de coordination nécessaire entre les différents acteurs concernés.

Cette notion pourrait être étendue aux domaines sensibles que sont aujourd'hui le logement ou le développement durable.

4.2.3. Contrôler l'exercice effectif des compétences déléguées et l'efficience de leur mise en œuvre

- **Le rôle de l'Etat et de la Région**

L'Etat et la Région, avec des domaines d'intervention différents, sont étroitement liés, en particulier, en Ile de France, dans le cadre du SDRIF, dans la définition des ambitions de développement et d'aménagement territorial et dans l'accompagnement de leur mise en œuvre.

- S'assurer de la cohérence des politiques territoriales,

L'Etat et la Région, qui sont en charge de la planification stratégique de l'aménagement et de la cohérence des politiques territoriales mises en œuvre, doivent s'assurer que les documents d'urbanisme locaux (intercommunaux et communaux) s'inscrivent bien dans les orientations régionales et sont conformes aux dispositions prescriptives (SDRIF, ...).

- Orienter les financements

La participation de l'Etat et/ou de la Région à des projets et la conditionnalité de ces financements à certaines règles établies en amont pour favoriser les regroupements et valoriser la qualité d'exercice des compétences à une échelle optimisée sont l'un des leviers majeurs à promouvoir. Une modulation de la dotation globale de fonctionnement en fonction des résultats des intercommunalités pourrait ainsi être mise en œuvre, à condition que les objectifs retenus et les indicateurs de mesure soient définis suffisamment en amont pour permettre aux intercommunalités d'orienter leur action en conséquence.

- Contractualiser

La contractualisation doit être, par les possibilités qu'elle donne de définition de critères objectifs de résultats à atteindre, de moyens à mobiliser, l'outil majeur de la relation entre les différents acteurs, et en particulier entre la Région et les intercommunalités. Les contrats doivent être limités en nombre, couvrir des champs complets de compétences et d'intervention, préciser la performance attendue ainsi que les indicateurs de mesure correspondants.

- **Au sein des intercommunalités**

L'objectif sera de définir, le plus précisément possible, et le plus en amont, les objectifs à atteindre et les indicateurs pertinents de mesure.

- Rendre compte

Les intercommunalités, comme toutes les collectivités et indépendamment du mode d'élection de leurs élus, doivent rendre des comptes sur leur gestion et sur les résultats obtenus. Ce sont aujourd'hui le conseil communautaire et les conseils municipaux qui donnent un avis sur ces

bilans. Leur rôle est d'exiger des bilans réguliers et complets sur les améliorations apportées dans la réalisation des services rendus et sur les économies réalisées.

□ Optimiser la gestion des moyens humains et financiers

L'évolution des moyens alloués et du coût global des services rendus doit rester un indicateur majeur de pilotage des politiques menées. Des transferts de compétences d'une commune à une intercommunalité doivent normalement s'accompagner soit d'un transfert, soit d'une mise à disposition des personnels correspondants. Le développement de nouvelles activités doit bénéficier, chaque fois que possible, de gains de productivité liés à la mutualisation. Enfin, que les structures soient riches ou moins riches, elles ont une égale obligation de qualité de gestion irréprochable.

□ Développer des compétences en « ingénierie de projet »

La gestion de la multiplicité des acteurs et intervenants, la multiplicité des textes à respecter dans des plannings souvent tendus rendent extrêmement complexe la conduite de projets importants. Il sera alors essentiel que les communautés puissent se doter de ressources compétentes (agences d'urbanisme, ...) ou s'appuyer sur des ressources existantes dans ce domaine. La commission confirme l'approbation du CESR, dans son avis de février 2007 relatif à la réforme de la politique régionale de la ville, sur la proposition de créer, à l'échelle de la Région, une structure d'assistance à l'ingénierie urbaine et financière.

Dans le même ordre d'idées, la montée en puissance des intercommunalités a rendu encore plus complexe la lisibilité des processus d'attribution d'aides, qu'elles soient départementales, régionales, nationales ou européennes. La recherche de financements est une compétence pointue, à laquelle toutes les structures intercommunales n'ont pas accès et qui peut utilement être mutualisée.

4.2.4. Encourager l'expérimentation

Les situations sont diverses, et, particulièrement en Ile de France, les règles générales ne sont pas forcément adaptées à toutes les réalités de la région capitale. Pour encourager les initiatives, permettre la mise en œuvre de solutions parfois innovantes, mais surtout choisies par les acteurs locaux, il est essentiel de pouvoir mener des expérimentations.

La situation particulière de l'Ile de France au regard de l'intercommunalité justifie pleinement des évolutions locales de la législation actuelle (loi Chevènement en particulier), qui affichait clairement qu'elle n'était pas adaptée à cette région, et donc le recours à des solutions nouvelles et originales.

Le besoin de souplesse, d'adaptation, ressenti localement, doit pouvoir trouver une réponse, jusque et y compris dans la loi. La solution de l'expérimentation peut apporter cette souplesse et permettre de valider, pour certaines situations et dans des conditions clairement définies, l'opportunité des ajustements demandés.

Les expérimentations peuvent avoir lieu pour des délégations de compétences non définies initialement des communes vers les intercommunalités. Elles peuvent également concerner des transferts des échelons supérieurs vers les intercommunalités. Les conventions de délégation doivent ainsi être encouragées, chaque fois que possible.

Enfin, ces expérimentations doivent être précisément définies, tant dans le périmètre de compétences concernées que dans le temps (avec des possibilités de retour arrière, ou des modalités de transfert en plusieurs étapes). Les commissions départementales de coopération

intercommunale (CDCI) peuvent être le cadre de la validation des demandes d'expérimentation (tout ne peut pas être autorisé) et un lieu d'échange sur les différentes expérimentations menées.

4.3. Gouvernance des EPCI et des projets

4.3.1. Quelle existence des EPCI auprès du grand public : le rôle du citoyen

De plus en plus de collectivités territoriales consultent les citoyens sur les grands projets qui les concernent, les associent en amont de la prise de décision, font vivre ce que l'on appelle « la démocratie participative ». La Région, dans le cadre de la révision du SDRIF, a ainsi permis une large expression des franciliens, par les ateliers territoriaux ou par consultation directe.

Pour que de réelles contributions puissent s'exprimer, il est nécessaire que le citoyen se sente impliqué dans le projet ou le territoire concerné, la difficulté pour lui étant de se repérer dans le dédale des niveaux institutionnels. En particulier, le citoyen aujourd'hui a encore du mal à s'identifier aux intercommunalités, souvent pour des raisons de déficit de communication et d'information. Il n'en connaît pas toujours les périmètres, ni les compétences exercées, pas plus que les projets portés, même s'il bénéficie de ses services.

Pourtant, le citoyen doit aussi avoir sa place dans la gouvernance des EPCI, au même titre que dans l'ensemble des collectivités territoriales.

Les intercommunalités exercent trois grandes missions dans le cadre de la gestion des compétences transférées : la spécification/programmation des projets, leur réalisation et le contrôle a posteriori de la qualité de la mise en œuvre et de la gestion. Il apparaît logique que le citoyen, qui contribue, par l'impôt, au financement, puisse intervenir et donner son avis, en particulier pour les aspects de programmation et de contrôle.

Cette présence peut avoir plusieurs formes : la voie électorale est sûrement la plus classique (sanction par le vote au suffrage universel direct ou indirect des politiques conduites et/ou proposées) ; la consultation des habitants (directement pour des projets importants ou, de manière plus pérenne, via des assemblées de représentants des acteurs locaux) est une autre voie.

La question fondamentale est surtout de savoir si cette échelle de territoire a vocation à exister et à se développer aux yeux du citoyen. L'objectif n'est pas d'accumuler inutilement les étages de communication, mais de rechercher l'efficacité optimale. La réponse à cette question dépend de l'évolution que l'on souhaite demain pour les intercommunalités.

4.3.2. Vers un rapprochement progressif des communes et intercommunalités ?

La commission a noté avec intérêt la proposition de l'AdCF (Assemblée des Communautés de France) d'évoluer vers un statut adapté de « communauté territoriale », regroupant des communes et intercommunalités sur un territoire, renforçant les synergies, tout en laissant au Département, à la Région et à l'Etat, voire à des syndicats clairement identifiés, le soin d'exercer les compétences spécifiques qui leurs sont confiées.

Ce nouveau statut, qui pourrait conduire à terme à la disparition du principe d'exclusivité entre les niveaux communal et intercommunal, permettrait une plus grande souplesse dans les transferts de compétences de l'un vers l'autre.

Il faciliterait la mise en œuvre des projets, la gestion des personnels et des ressources allouées. Il permettrait par exemple d'harmoniser les politiques de rémunération entre personnels communaux et intercommunaux, de réduire les écarts et de renforcer les passerelles.

Cette démarche faciliterait également les relations avec l'Union Européenne, qui observe avec attention, et parfois réticence, les modalités d'échanges de ressources entre communes et communautés : la mise à disposition de personnels ou de matériels, qui se pratique couramment, n'apparaît pas comme transparente pour l'Europe. Ce nouveau statut pourrait éviter des problèmes juridiques de gestion de ces échanges.

La diversité des situations, des acteurs et des projets fait qu'une grande liberté doit être laissée aux entités concernées dans les modalités de réalisation des objectifs fixés. Ainsi, dans les communautés où les communes sont importantes, où l'attachement du citoyen à la proximité est fort, la prédominance de la commune doit rester. Par contre, sur des territoires rassemblant de plus petites communes, ce rapprochement des communes et EPCI au sein d'une même « entité » pourrait permettre d'évoluer progressivement, au rythme de chacun, et peut-être grâce à l'incitation de la Région et de l'Etat, vers des fusions de communes et des simplifications du paysage administratif français. L'Île de France est directement impactée par cette évolution, notamment dans les territoires interrégionaux.

4.3.3. Quel processus démocratique de désignation des dirigeants ?

Le mode de désignation des responsables de communautés fait aujourd'hui souvent débat. Il est certain que, en parallèle du renforcement du rôle des intercommunalités doit être posée la question de leur représentativité et de leur mode de gouvernement au service des objectifs visés.

Leurs dirigeants sont aujourd'hui désignés au sein des équipes municipales, selon des principes définis dans les textes de constitution des EPCI. Les citoyens ne désignent pas leurs représentants directement. Cette organisation respecte parfaitement le principe d'exclusivité, qui implique que toute compétence transférée à l'EPCI ne soit plus exercée au sein de la commune concernée. C'est ce transfert de compétence qui légitime la désignation de représentants de chaque commune regroupée pour suivre la mise en œuvre de cette compétence.

La montée en puissance des EPCI, l'importance des projets qu'ils mènent et l'évolution de la fiscalité posent aujourd'hui la question d'une représentation plus proche de l'électeur.

La solution retenue doit découler des objectifs à atteindre et de l'analyse des problématiques à résoudre pour que le mode de gouvernement des EPCI favorise la prise en compte du SDRIF et du contrat de projet Etat/Région en cours au niveau local :

La définition du projet : complémentarité et cohérence

La définition du projet, qui dépasse le strict cadre des compétences déléguées à l'intercommunalité, doit impérativement inclure une concertation forte avec les responsables de chaque commune de la communauté. La contractualisation renforcée avec chacun des niveaux administratifs concernés est un outil indispensable pour définir une cohérence d'ensemble. Comme nous l'avons déjà dit, la complémentarité entre le SDRIF (régional), le SCOT (intercommunal) et le PLU (communal), sans oublier les autres documents d'orientation d'aménagement (PLH, ...), permet de s'affranchir plus facilement du mode de désignation des responsables communaux et intercommunaux. La nécessité de valider ensemble le « contrat » entraîne la nécessité de la concertation et de la construction commune.

La représentativité du citoyen : plus ou moins de démocratie directe

L'ampleur des projets menés, en particulier ceux qui concernent la mise en œuvre du SDRIF, et des budgets concernés amène le citoyen à souhaiter, légitimement, sanctionner par un vote direct les résultats obtenus. A contrario, la dimension intercommunale étant encore aujourd'hui très diversement identifiée par les citoyens, il peut être difficile de leur demander d'élire des représentants qu'ils ne connaissent pas.

Plusieurs solutions sont envisageables pour une révision de la désignation des responsables des intercommunalités, sans oublier qu'une évolution de la gouvernance des EPCI pourrait légitimement entraîner une évolution des critères de la représentation au Conseil Général :

- Conserver le mode de représentation actuel, qui permet la prise de décisions en limitant les enjeux politiques.
- Introduire plus de démocratie directe en faisant élire au suffrage universel direct les représentants communautaires.
- Adapter la loi PLM (Paris – Lyon - Marseille) aux problématiques intercommunales.

Le CESR n'a pas pour rôle de trancher entre ces différentes propositions, qui concernent les élus et relèvent du législateur.

□ Le choix des compétences à transférer

Ce sont les communes qui décident, au final, des compétences à transférer ou non. Comme chaque commune doit délibérer pour que le transfert ait lieu, l'influence du mode de désignation des représentants de l'intercommunalité semble faible. L'important est que soit définie, en amont, la notion d'intérêt communautaire associée à chaque délégation de compétences, pour que le périmètre du transfert soit clair et partagé par tous les acteurs.

□ La gestion des temps : « temps politique » ou « temps technique »

Les entretiens menés avec les intercommunalités montrent que le mode de fonctionnement actuel, basé sur des prises de décision à la quasi unanimité, impliquent des temps longs de concertation en amont du projet sur sa définition et les modalités de sa mise en œuvre. Une fois la décision prise, nombreux sont ceux qui reconnaissent que la mise en œuvre est ensuite accélérée. L'ampleur des projets pris en charge au niveau intercommunal, et, encore une fois, en particulier ceux qui sont liés au SDRIF, fait que les temps de décision peuvent dépasser les échéances électorales. Il est alors nécessaire que la solution retenue pour la désignation des dirigeants permette de prendre en compte ces contraintes de délais et ne freine pas la réalisation des projets. Le fait de privilégier plutôt le temps « politique », lié à une élection directe, ou le temps plus « technique », quand la désignation des élus se fait au 2^{ème} niveau comme aujourd'hui, est alors un aspect à prendre en compte.

4.3.4. Renforcer la place de la société civile : les conseils de développement

Sans attendre une évolution éventuelle de la gouvernance, il est important que les citoyens puissent s'exprimer de manière coordonnée sur les projets menés par les intercommunalités, en veillant à ce que soient entendus tous les avis et les intérêts, des plus grosses communes comme des plus petites.

Les conseils de développement, aujourd'hui majoritairement développés sur les communautés d'agglomération, ont vocation à jouer, au niveau local, un rôle comparable à celui que joue le CESR au plan régional par ses avis. Le souhait renforcé des citoyens de participer à la vie de leur territoire, le développement de la « démocratie participative » mais aussi la nécessité de permettre à tous les groupes représentatifs de s'exprimer, de manière « organisée », rendent les conseils de développement nécessaires et utiles pour toutes les structures intercommunales.

Certains y ont associé les élus, ce qui peut renforcer la prise en compte des souhaits de chacun par le politique grâce à une meilleure proximité mais aussi risque de limiter la voix des citoyens « indépendants » du politique ; la majorité n'y associe que les représentants de la société civile. Un juste équilibre est à trouver, l'essentiel étant que chacun occupe la place qui lui est dévolue, le conseil de développement dans les avis, l'instance politique dans la prise de décision, en intégrant respect et écoute mutuels.

Même si d'autres outils de dialogue existent, comme, par exemple, les conférences citoyennes prônées dans le projet de SDRIF et proposées à l'échelle des faisceaux, la commission préconise fortement la mise en place de conseils de développement sur l'ensemble des intercommunalités.

4.3.5. Le cas particulier de la zone dense

La zone dense, la place de Paris dans la région et ses relations avec les communes limitrophes constituent un enjeu politique majeur. Le débat sur les modalités de gouvernance de ce territoire a connu, depuis quelques mois, une forte accélération.

Sur ce sujet, la commission exprime les positions suivantes :

- La commission prône l'idée que le projet doit être à l'origine de la structure mise en œuvre et non l'inverse. La solution retenue pour l'exercice de chaque compétence et pour la conduite du projet doit être adaptée au besoin, et peut être différente d'une compétence ou d'un projet à l'autre.
- La Région est un territoire institutionnel pertinent. Elle est l'échelle adaptée pour définir le projet d'aménagement et l'ambition de développement territorial. Elle doit même intégrer fortement dans sa réflexion la dimension bassin parisien. « L'agglomération fonctionnelle de Paris », notion définie par l'Union Européenne pour pouvoir comparer les différentes régions malgré leurs différences de structures (sur des critères de structure de l'emploi, de densité de population et de flux de migrations alternantes), couvre le territoire de la Région Ile de France (à l'exception de quelques communes de Seine et Marne), la moitié de l'Oise, et une frange de territoires limitrophes.
- Le polycentrisme est une orientation constante de développement territorial de l'Ile de France. La région est structurée autour de pôles majeurs dont certains dépassent la zone dense et dont l'attractivité doit être encouragée. Le renforcement de la zone centrale, quelle que soit sa taille, constituerait un risque majeur de fracture avec les zones périphériques, risque qui doit être maîtrisé.
- Les enjeux de développement et de reconversion de certaines zones limitrophes de Paris peuvent donner de la légitimité à des structures intercommunales de taille suffisamment importantes pour dégager de véritables moyens d'actions. Ainsi, Plaine Commune au nord, l'ACTEP à l'est, Seine Amont – Orly – Rungis au sud-est, la vallée scientifique de la Bièvre au sud, la zone du Val de Seine / Arc de Seine au sud-ouest, la Défense – Seine Arche au nord-ouest, constituent, avec chacun leur structure propre, qui n'est pas forcément celle d'un EPCI, des ensembles territoriaux homogènes et complémentaires, contribuant à un meilleur équilibre avec la ville centre.
- Les spécificités franciliennes peuvent conduire à des réponses originales en termes de fonctionnement et d'organisation des regroupements intercommunaux. Les syndicats mixtes, les structures associatives, de nouvelles entités originales liées à l'accompagnement de projets particuliers peuvent ainsi être des outils adaptés pour favoriser la coopération et la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés. Dans ce cadre, la contractualisation est aussi un instrument à développer.
- La fiscalité doit davantage contribuer à l'atteinte des objectifs de solidarité et de redistribution. La commission soutient l'idée d'une taxe professionnelle coordonnée à la maille régionale. A minima, il serait possible, dans un premier temps, de repenser 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 entre les « départements financièrement riches » que sont Paris et les Hauts de Seine, et les « départements pauvres » que sont la Seine St Denis et le Val de Marne.

En conclusion, la commission propose, pour la zone dense, une solution à double détente :

- Le maintien et le renforcement du polycentrisme, en particulier en 1^{ère} couronne, en intégrant les territoires stratégiques et les sites prioritaires, de manière à préserver les équilibres au sein de la région et à la protéger de l'éclatement.
- Le développement de syndicats par nature de compétences, en fonction des projets, à des échelles adaptées, rassemblant les intercommunalités impliquées. Ces syndicats auraient en particulier à coordonner la construction et la mise en œuvre des équipements structurants à l'échelle régionale.

La commission prône le maintien et le développement des démarches volontaires de concertation (de type conférence métropolitaine) permettant de partager, en amont, les projets, les objectifs et les meilleurs moyens de leur mise en œuvre. Elles doivent être considérées comme un outil d'échanges et de dialogue pour une période transitoire, devant à terme déboucher sur des solutions adaptées à la dimension intercommunale.

4.4. Financement des intercommunalités

La mise en place d'intercommunalités pose nécessairement la question du financement et des ressources associées.

Les objectifs à rechercher en priorité sont :

- de renforcer l'autonomie financière des collectivités dans la durée.
- d'assurer la solidarité entre les différents territoires

Chaque EPCI doit choisir la formule de financement qui convient le mieux à ses compétences et à ses spécificités, la TPU (taxe professionnelle unique) apparaissant aujourd'hui comme la formule la plus aboutie. Elle est bien sûr interrogée, cependant, par la réforme annoncée de la taxe professionnelle.

Les écarts importants de ressources entre communes au sein de l'Île de France impliquent de se poser la question de la solidarité. Le Fonds de solidarité de la Région joue pour le moment ce rôle, mais à un niveau nettement insuffisant. La réforme de la TP devrait permettre de passer progressivement à une TP régionale, qui permettrait une meilleure répartition des richesses et plus d'équité. Une première étape pourrait être le passage progressif à une TP unique au sein de la zone dense, définie, pour simplifier, à l'échelle de Paris et des trois départements de première couronne. Si l'harmonisation des taux de TP doit se faire dans la concertation et progressivement dans le temps, les modalités de redistribution des recettes doivent pouvoir plus rapidement être définies pour renforcer l'aide aux territoires les plus défavorisés, sans pour autant dissuader chaque territoire d'assurer son propre développement.

Au-delà de cette fiscalité directe, l'Etat, la Région et les Départements jouent un rôle de régulation dans le dispositif de distribution des aides et financements :

- La contractualisation doit permettre de clarifier ce dispositif, en conditionnant les aides à la réalisation des objectifs fixés et à la contribution aux orientations régionales. Elle doit également permettre de ne pas bloquer les projets par l'empilement des financements partagés qui ne parviennent pas à se coordonner.
- Une corrélation existe aujourd'hui entre le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et la DGF (dotation globale de fonctionnement). Cette corrélation pourrait être renforcée en faveur d'une plus grande solidarité.

- Des évolutions pourraient également être envisagées concernant les modalités de versement des dotations de l'Etat vers les collectivités territoriales, les intercommunalités pouvant être chargées de répartir les montants entre les communes et l'EPCI, en fonction de critères décidés localement.

4.5. Contribution aux grands objectifs du SDRIF

4.5.1. Mettre en œuvre les orientations générales du SDRIF

Comme déjà évoqué auparavant, la Région exerce, en association avec l'Etat, la mission de planification et d'organisation générale de l'aménagement de l'espace. Les intercommunalités doivent constituer un relais naturel de la mise en œuvre des orientations du SDRIF.

Il est donc impératif qu'elles soient étroitement associées à sa révision et à son suivi, de manière à faciliter ensuite la déclinaison de ces orientations dans les documents d'urbanisme intercommunaux et locaux : SCOT, PLH, PLD, en cohérence avec les PLU locaux, qu'il faut, d'ailleurs, inciter à définir à l'échelle intercommunale.

La Région, l'Etat, les Départements ont la possibilité d'orienter l'action dans la direction souhaitée par :

- Leurs incitations financières.
- Une contractualisation renforcée avec les intercommunalités, pour donner aux projets de la visibilité sur plusieurs années. Sur ce point, la commission partage la proposition de l'ADCF (Assemblée des Communautés de France) en faveur de la mise en place de conventions stratégiques territoriales.

La commission encourage non seulement la déclinaison du contrat de projet Etat / Région (CPER) par des contrats particuliers entre Région et intercommunalités, mais aussi considère que des incitations complémentaires doivent être mises en place en faveur des territoires qui respectent les engagements pris dans le cadre de la contractualisation. Les participations à des projets doivent être conditionnées à des avancées significatives en matière intercommunale.

Le rôle des intercommunalités peut être déterminant pour réaliser l'ambition du SDRIF dans un certain nombre de domaines. Les principaux sont détaillés ci-après.

4.5.2. Dans le domaine du logement et de l'aménagement de l'espace

Le projet de SDRIF fixe comme objectif majeur la construction de 60 000 logements en moyenne par an et sur les prochaines années. Cette objectif, particulièrement ambitieux, ne pourra être atteint que grâce à la mobilisation de tous les acteurs et à la simplification des procédures pour mobiliser le foncier au niveau attendu, en assurant une meilleure solidarité sur les territoires.

L'intercommunalité apparaît comme l'échelon le plus adapté à une mise en œuvre équilibrée de la politique du logement. Certaines intercommunalités ont la délégation « Habitat » : la totalité des communautés d'agglomération, deux tiers des communautés de communes. Cette délégation est à généraliser et à renforcer pour s'assurer qu'elle est partout réellement opérationnelle.

Trois évolutions majeures doivent être encouragées pour faciliter la mise en œuvre du SDRIF :

- L'établissement d'un PLH à l'échelle intercommunale, avec tous les acteurs concernés. Cette démarche est encore trop peu réalisée.
- L'évolution de la mesure du pourcentage de logements sociaux (loi SRU) à l'échelle intercommunale, et non à l'échelle de la commune.

- La création d'un syndicat du logement en Ile de France, demandé par le CESR, pour coordonner les actions mises en œuvre et encourager l'atteinte des objectifs fixés.

Cette politique ambitieuse du logement doit être menée en lien avec la politique de rénovation urbaine, la politique de la ville et les programmes d'aménagement de l'espace. Les SCOT permettent de faire la synthèse de ces différents aspects. Ils permettent de définir les ambitions de densification, de limitation de l'étalement urbain, ... Les intercommunalités restent, dans tous ces domaines, l'échelle de territoire adaptée.

4.5.3. Dans le domaine du développement économique

La compétence développement économique est particulièrement morcelée entre les différents échelons administratifs.

La Région, clairement identifiée comme chef de file, définit l'ambition régionale via le SDRIF et le SRDE (Schéma Régional de Développement Economique) et coordonne leur mise en œuvre. Elle agit en particulier en donnant son avis sur les documents d'urbanisme locaux et dispose d'outils d'incitation spécifiques dont elle peut accentuer les critères différenciants d'attribution. Ce rôle de coordination mériterait de voir son périmètre précisé et d'être renforcé.

Pour agir localement, l'EPCI apparaît, là encore, comme la bonne échelle de territoire (à condition qu'elle soit effectivement constituée sur un périmètre adéquat). La compétence « développement économique » est une compétence obligatoire. Elle couvre des champs d'intervention très larges, comme l'aide à l'artisanat et au commerce, l'aménagement des zones d'activités, ... Elle s'appuie sur la taxe professionnelle, ce qui renforce sa légitimité à l'échelle intercommunale.

La réalisation de ZAE (zones d'activité économique) de dimension adaptée à l'intercommunalité, en trop faible nombre en Ile de France à ce jour, est un axe à accélérer.

Dans les zones concernées par les grands projets (OIN, ...), la dimension du territoire concerné est plus grande que celle de l'EPCI. Cependant, le poids de l'EPCI sera d'autant plus renforcé que son action sera coordonnée.

4.5.4. Dans le domaine des transports

La question des déplacements urbains, et en particulier des transports collectifs, est une problématique essentielle pour le développement économique, social et environnemental de la région capitale.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, les liaisons entre chaque intercommunalité et la zone d'emploi associée (le plus souvent la zone centrale) sont des enjeux majeurs de développement des « bassins de vie ». Il est indispensable de coordonner la politique de transports locale, au sein d'un pôle identifié, et la politique de transports régionale, voire même interrégionale, qui permet les liaisons entre pôles.

Dans l'avis sur les perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF, présenté au nom de la commission des transports le 17 octobre 2007, le CESR réaffirme la place du STIF en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs en Ile de France. Le fonctionnement actuel du STIF est un atout pour l'Ile de France en termes de cohérence globale, de coordination et d'intégration.

Cependant, le CESR propose que, pour des bassins de vie et de mobilité clairement identifiés, des entités locales (AOP = Autorités Organisatrices de Proximité) soient constituées pour mieux traiter les problèmes locaux de transport et créer des réseaux de bassin.

Le bon niveau pour constituer ces AOP devrait être celui des structures de coopération intercommunale, disposant des compétences en matière de transport et dont le périmètre devrait s'inscrire dans une logique de bassin de vie.

La réussite de l'AOP repose sur différents critères :

- L'atteinte d'une taille critique : à partir de 100 000 habitants, à adapter en fonction de la densité rencontrée, cette contrainte pouvant signifier que l'AOP regroupe plusieurs EPCI.
- Une cohérence avec un bassin de vie et de mobilité.
- Un bon niveau de l'offre de transport existante, en dehors des grands réseaux structurants interpoles.
- Une réelle volonté politique.
- Des exploitants prêts à participer et à s'impliquer.
- Un plan local de déplacement défini.

L'objectif serait d'aboutir à des dispositions liant contractuellement les délégations du STIF et leur financement et à la mise en place d'une politique de circulation et de déplacements (PDU) englobant l'ensemble des modes individuels et collectifs à l'échelle territoriale de l'AOP. Cet objectif ne pourra être atteint que progressivement, par des adaptations législatives et des expérimentations. La contractualisation pourrait faciliter ces expérimentations et constituer des étapes intermédiaires.

4.5.5. Dans le domaine du développement durable

Les premières compétences traitées au niveau intercommunal (EPCI ou syndicats techniques) ont en général été les services publics environnementaux comme la collecte et le traitement des déchets, l'assainissement, ...

Les objectifs du SDRIF en matière de développement durable sont ambitieux et en ligne avec les objectifs nationaux. Si certains projets sont adaptés à des territoires plus importants, l'intercommunalité apparaît, pour les projets plus « locaux », comme l'échelle adéquate pour mettre en œuvre des projets pertinents, respectant les équilibres et les enjeux des territoires :

- Des actions concernant la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise des consommations d'énergie peuvent être mises en place.
- Des plans climat territoriaux doivent être encouragés.

En premier lieu, l'intercommunalité est une échelle appropriée pour mettre en œuvre de véritables plans d'actions de développement durable, comme la démarche Agenda 21, qui doit être encouragée en Ile de France.

Les intercommunalités ont aussi un rôle important à jouer, en déclinaison du SDRIF, en matière de protection de l'espace, de suivi de la densification et de respect des orientations régionales.

Enfin, la commission souhaite que les PNR (Parcs Naturels Régionaux), forme spécifique d'intercommunalités, soient renforcés.

Conclusion

L'état des lieux présenté dans ce rapport démontre la diversité des situations rencontrées et la spécificité de l'Ile de France. Cette complexité explique qu'il n'y a pas de solution évidente et unique à l'organisation intercommunale en Ile de France. Les solutions sont multiples, car elles dépendent de la réalité des territoires et des ambitions définies pour chacun d'eux. L'expérimentation, démarche désormais inscrite dans la Constitution, est d'ailleurs un excellent moyen d'évaluer les différentes solutions.

Quelques principes sont communs cependant, en particulier lorsque l'on regarde les modalités de contribution des intercommunalités à la réalisation du SDRIF.

Les intercommunalités, clairement identifiées comme des relais pour la mise en œuvre des ambitions du SDRIF, pour être performantes, doivent :

- Porter un projet clair, ambitieux, en ligne avec les axes stratégiques de l'action régionale
- Avoir un périmètre correspondant à un bassin de vie
- Renforcer le transfert de compétences vers l'intercommunalité, pour gagner en efficacité et en qualité du service rendu à chaque fois que la mutualisation le permet
- Disposer, pour chaque compétence transférée, des leviers d'action (en particulier la contractualisation) et de gouvernance nécessaires (par le renforcement du fonctionnement démocratique des EPCI)

De nombreux travaux restent à mener pour que les intercommunalités atteignent ces objectifs, tant dans l'ajustement des territoires couverts que dans la déclinaison des ambitions régionales et dans l'exercice complet des compétences transférées.

De son côté, le rôle de la Région doit continuer à évoluer :

- Vers une déclinaison systématique des politiques régionales à l'échelle intercommunale
- Vers une plus grande coordination des politiques sensibles (logement, développement économique, transports, développement durable), y compris avec des structures à créer, comme un "syndicat du logement" d'Ile de France.
- Vers une incitation renforcée des intercommunalités à respecter les orientations régionales, incitation qui peut aller de l'appui méthodologique aux modalités financières de participation aux projets.

Les différentes démarches de contractualisation sont pour cela un outil à privilégier. Il permet de donner de la visibilité aux différents acteurs, de définir précisément le projet à conduire, les moyens associés et les indicateurs de mesure de la réussite. La présence en Ile de France de grands projets est aussi une opportunité à saisir, tant à l'échelle de la région qu'à celle des intercommunalités concernées.

Des questions majeures restent en suspens : en particulier concernant la gouvernance des intercommunalités et la fiscalité. Ces sujets dépassent le cadre régional de notre étude et impliquent directement le législateur.

5. Annexes

5.1. Remerciements

□ Auditions

Le CESR souhaite remercier les personnalités auditionnées par la commission :

- Robert CADALBERT, Président de la CA de St Quentin en Yvelines
- Pierre MANSAT, Adjoint au Maire de Paris
- Jean-Pierre PALISSE et Agnès PARNAIX, de l'IAU d'Ile de France
- Louis GUIEYSSE, au nom de la section prospective et planification du CESR

□ Rencontres

Ce rapport n'aurait pu être réalisé sans la contribution de l'ensemble des membres de la commission de l'aménagement du territoire du CESR d'Ile de France, qui ont réalisé les rencontres avec les intercommunalités, structures de projet et personnalités suivantes :

Communautés d'agglomération :

- CA du Val de Bièvre, M. Métairie, Président
- CA d'Evry Centre Essonne, M. Hartz, Président
- CA du Val d'Orge, M. Champion, Président
- CA de Mantes en Yvelines, M. Méry, Directeur Général des Services
- CA du pays de Meaux, M. Baudin Cullière, Directeur Général des Services
- CA Seine Essonne, M. Bernard, Vice-Président

Communautés de communes :

- CC de Dammartin en Goële, M. Rigault, Président
- CC du Pays Houdanais, M. Tétard, Président
- CC du Haut Val d'Oise, Mme Gordien, Directrice Générale des Services
- CC de Versailles Grand Parc, M. Freynet, Directeur de l'aménagement

Autres entités :

- SAN de Sénart, M. Fournier, Président
- Syndicat mixte des coteaux et du Val de Seine, M. Fourcade, Président
- Seine-Amont Développement, Mme Fourniau, Directrice
- La Seine en partage, Mme Dugat, Déléguée Générale
- L'ACTEP, M. Claude Pernès, Président
- Préfecture des Yvelines, M. Vignes

□ Appui à la rédaction du rapport

Un grand merci à M. Noël Zeller et à M. Pierre Moulié, présidents de la commission de l'aménagement du territoire du CESR, pour leur soutien lors de la rédaction de ce rapport, ainsi qu'à M. Francis Clinckx, pour sa contribution déterminante à la rédaction du premier chapitre de ce rapport. Merci également au cabinet du CESR.

5.2. Bibliographie

De nombreux rapports ont été publiés, ces dernières années, sur le sujet des intercommunalités, du SDRIF et de la zone dense. Parmi ces publications, retenons :

- Le rapport de M. Philippe Dallier sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, présenté au Sénat au nom de l'observatoire de la décentralisation, présenté en octobre 2006.
- Le rapport de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, rapport présenté en janvier 2008.
- Le rapport du groupe de travail présidé par M. Alain Lambert, sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales, rapport présenté en décembre 2007.
- Le livre blanc de l'Assemblée des Communautés de France sur le thème « Pour un agenda 2015 de l'intercommunalité », présenté en octobre 2007.
- Le rapport sur la zone dense élaboré sous la responsabilité de Christian Bouvier au nom de la DRE Ile de France, publié en décembre 2003.
- Les notes rapides et l'ensemble de la documentation réalisés par l'IAU d'Ile de France.

5.3. Lexique

De nombreux sigles sont utilisés dans le rapport. En voici la signification :

ACTEP : Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien
AOP : Autorité Organisatrice de Proximité
CA : Communauté d'Agglomération
CC : Communauté de communes
CD : Conseil de Développement
CDCI : Commission Départementale de Coopération Intercommunale
CIF : Coefficient d'Intégration fiscale
CU : Communauté Urbaine
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
DGF : Dotation globale de fonctionnement
EPA : Etablissement Public d'Aménagement
GFP : Groupements à fiscalité propre
IAU : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France
LOADDT : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
OIN : Opérations d'Intérêt National
PDU : Plan de déplacement urbain
PLD : Plan local de déplacement
PLH : Plan local de l'habitat
PLM : « Paris – Lyon – Marseille » (loi PLM)
PLU : Plan local d'urbanisme
PNR : Parcs Naturels Régionaux
SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDOI : Schémas départementaux d'orientation intercommunale
SDRIF : Schéma Directeur Régional d'Ile de France
SEDIF : Syndicat des Eaux d'Ile de France
SEM : Société d'Economie Mixte
SIAAP : Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne
SIGEIF : Syndicat Intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile de France
SIPPEREC : Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SM : Syndicat Mixte
SRDE : Schéma Régional de Développement Economique
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain (loi SRU)
TCSP : Transports Collectifs en site propre

STIF : Syndicat des Transports d'Ile de France
SYCTOM : Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères de l'agglomération parisienne
TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH : Taxe d'habitation
TP : Taxe professionnelle
TPU : Taxe professionnelle unifiée