



Les Communautés franciliennes, acteurs locaux de la mise en œuvre du SDRIF à travers les politiques contractuelles

1. Contexte

Au regard des dynamiques nationales, le déploiement francilien de l'intercommunalité se révèle notablement plus tardif, même si la tendance récente est celle d'un rattrapage de rythme soutenu.

Avec 103 intercommunalités à fiscalité propre (71 communautés de communes, 28 communautés d'agglomération, 4 syndicats d'agglomération nouvelle) qui ne rassemblent aujourd'hui que 64 % des communes, contre 90 % en moyenne nationale et plus de 98 % dans de nombreuses régions, la structuration du territoire régional en communautés reste largement inachevée en raison :

- de composantes importantes du territoire régional demeurées à l'écart du regroupement intercommunal,
- d'un degré d'intégration des compétences encore assez faible,
- des nombreux perfectionnements à espérer des périmètres actuels de nombreuses communautés franciliennes (zone dense notamment).

Mais parce qu'il traduit spatialement un projet régional de long terme, le SDRIF doit à la fois :

- anticiper la poursuite de ce mouvement intercommunal,
- faire le pari de son perfectionnement progressif,
- intégrer dès maintenant dans sa conception les appuis essentiels que l'intercommunalité est susceptible d'offrir à sa phase de mise en œuvre, non seulement par le supplément de cohérence spatiale qu'elle garantit mais surtout par les capacités opérationnelles (compétences juridiques pour agir, maîtrise d'ouvrage, ingénierie...) qu'elle offre au niveau local.

De fait, il convient d'être lucide sur les progrès qui restent à accomplir et les incertitudes qui demeurent (fragmentation territoriale excessive, spécificités de la zone centrale, débats sur le « Grand Paris »...). Dans le même temps, il serait surprenant qu'un document tel que le SDRIF ou qu'un acteur aussi essentiel que la région n'aient aucun rôle incitatif dans la structuration future de l'intercommunalité.

2. Préciser les attentes à l'égard de l'intercommunalité

Les Schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité (SDOI), élaborés ou en cours d'élaboration, ont vocation à fixer des jalons pour achever la couverture du territoire régional et optimiser l'existant. Purement indicatifs, ils n'auront pas en eux-mêmes de véritable force d'impulsion.

On comprend dans ces circonstances tout l'intérêt de l'expression d'une vision régionale de l'intercommunalité « souhaitable », figurant le cas échéant en annexe du SDRIF. Ce message aurait d'autant plus de force s'il :

- légitimait avec force le rôle des communautés, à travers une conception bien comprise de la subsidiarité, dans la phase de mise en œuvre du SDRIF,
- définissait une politique contractuelle spécifique en direction des intercommunalités.

Une telle orientation sera justifiée par le fait que :

- **Les communautés d'agglomération et de communes ont vocation à devenir une des composantes essentielles de la gouvernance régionale** tant en zone urbaine que sur l'espace rural. Elles structureront progressivement les pôles et bassins retenus comme stratégiques par le Schéma.

- **Les compétences statutaires des intercommunalités, dont la résonance avec les compétences régionales ne peut qu'être soulignée, recoupe très largement la « matière » du SDRIF.** Elles leur confèrent des responsabilités majeures et croissantes en matière d'aménagement, d'équipement et de développement du territoire (aménagement, habitat, économie/emploi, déplacements, environnement...).

3. Orientations pour une politique contractuelle régionale

La définition d'une nouvelle politique contractuelle régionale, explicitement orientée en direction des intercommunalités, pourrait traduire les attentes de la région à leur égard. Cette politique contractuelle aurait pour triple objectif :

- de soutenir les prises de compétences communautaires (par un effet de légitimation de leur rôle de « chef de file » local),
- d'encourager l'achèvement de la couverture régionale et son optimisation progressive,
- de négocier les conditions de mise en œuvre locale du SDRIF.

Le renforcement d'un partenariat contractuel région – communautés trouverait sa traduction sur deux champs : les documents de programmation et de planification d'une part ; les conventions d'objectifs et de moyens d'autre part.

Il revient aux communautés, compétentes en matière de SCOT, PLH, PLD, de décliner localement les objectifs du SDRIF et des autres documents régionaux (PDUIF...). Ces documents de planification ou de programmation communautaires sont directement opposables aux PLU. Ils sont à ce titre des outils majeurs d'appropriation locale du SDRIF dont la lecture à l'échelle communale est parfois source d'incohérence et de mauvaise appréciation des enjeux.

Devant respecter les limites des communautés compétentes, les périmètres de SCOT rassembleront une ou plusieurs communautés et gagneront en pertinence en comparaison au périmètre des Schémas Directeurs franciliens. Leur élaboration doit à ce titre être encouragée et accompagnée.

Des conventions d'objectifs et de moyens, ci-dessous dénommées par souci pratique « Conventions Stratégiques Territoriales » (CST), pourraient être signées entre la Région et

les communautés. Les syndicats porteurs de SD, sans faculté d'assurer des maîtrises d'ouvrage, seraient exclus de ce dispositif conventionnel.

Si la signature concomitante par plusieurs communautés d'une même CST devrait demeurer envisageable (a minima à titre transitoire), cette politique territoriale régionale viserait prioritairement à encourager l'élaboration de projets territoriaux à l'échelle des territoires stratégiques du SDRIF (bassins de vie) auxquels il conviendrait de conférer un sens opérationnel. À chaque pôle ou centralité, correspondrait ainsi une intercommunalité structurante.

Cette « rencontre » contractuelle pourrait être envisagée sous trois formes:

1° À partir d'un accord préalable sur le périmètre pertinent de réflexion (une ou plusieurs intercommunalités réunies à travers leur SCOT ou leur « conférence territoriale »), le premier volet (et première phase) de la CST encouragerait l'élaboration d'un projet territorial et sa traduction opérationnelle. Cette phase pourrait se traduire par la mise à disposition de crédits d'étude ou d'appui à l'ingénierie territoriale (apports en nature de l'IAURIF), engagement d'une démarche participative effective... Les objectifs régionaux sur le territoire seraient spécifiés sous forme d'un « Porter à connaissance ».

2° Après élaboration d'un projet de territoire (ou intégration des déclinaisons spatiales des objectifs du SDRIF dans le projet de territoire existant) la CST devrait se traduire en contrats de co-financement d'un certain nombre d'opérations à maîtrise d'ouvrage communautaire. Des opérations sous maîtrise d'ouvrage des communes membres s'inscriraient dans ce contrat sous réserve de participer explicitement à la mise en œuvre du projet.

3° Par ailleurs, la troisième dimension de la CST (plus inédite) pourrait consister à formaliser les engagements réciproques des partenaires sur leurs politiques spécifiques afin de concourir aux objectifs du SDRIF. Pourraient notamment être formalisés les engagements et interventions sectorielles de la Région sur le territoire (transport, lycées, logement...). Les communautés pourraient prendre des engagements sur leurs politiques propres.

Par cet élargissement du « périmètre » de la contractualisation, ce sont les conditions d'intervention de la région (ou des opérateurs régionaux) qui pourraient être précisées. On pense notamment au futur EPFR, au STIF mais aussi à la politique régionale du logement.

L'intercommunalité reste à conforter et à rendre davantage cohérente par construction et/ou fusion. Dans cet objectif, une politique partagée de l'Etat et de la Région serait pertinente. Le développement de contrats d'agglomération Etat / Région fléchés sur cet objectif serait de nature à inciter les territoires à s'organiser d'une façon plus stratégique et opérationnelle.