

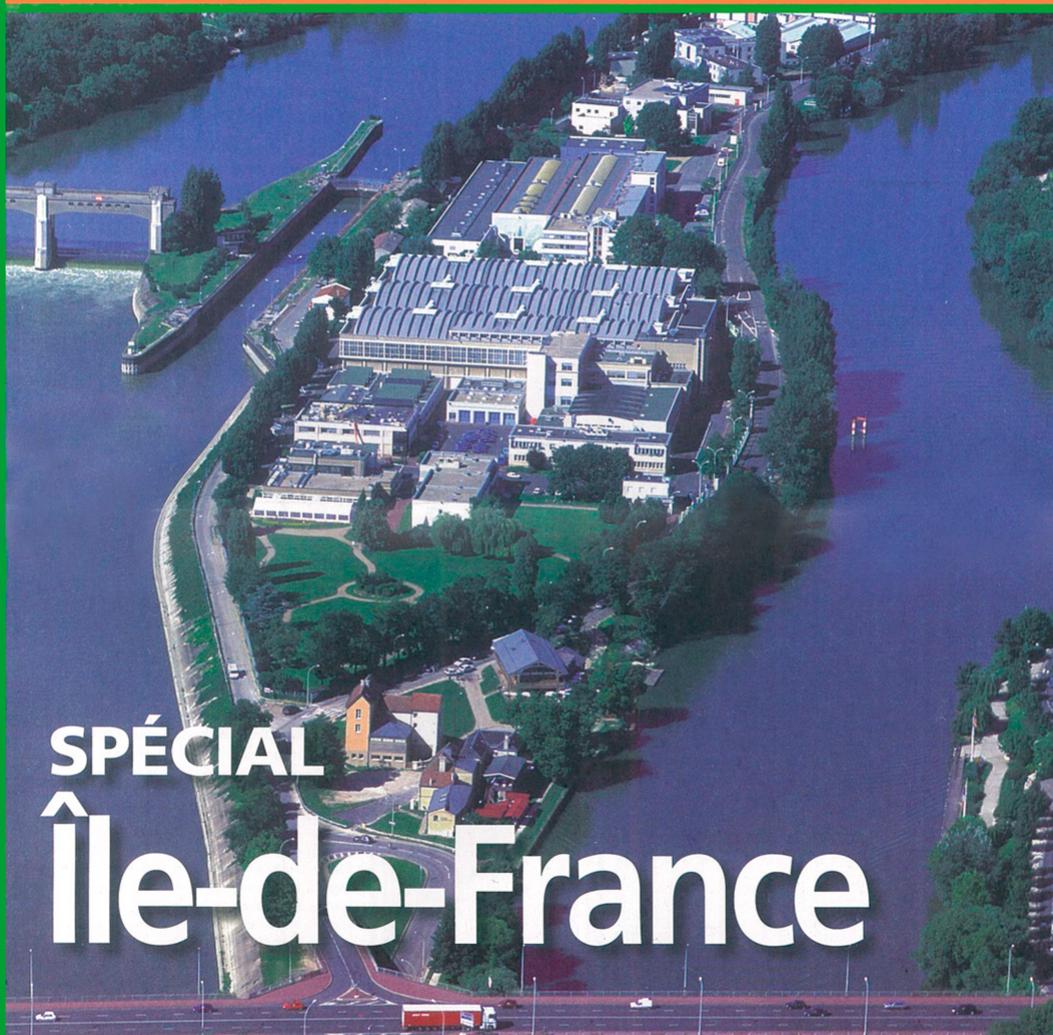
Extrait de :

En partenariat avec  GROUPE CAISSE D'ÉPARGNE

interco *mmunalités* HORS-SÉRIE

Hors-série édité par l'ADCF - www.adcf.org

Octobre 2007 - 5,50 €



SPÉCIAL Île-de-France

Politique

Confrontées à de fortes spécificités, l'Île-de-France se cherche une organisation territoriale sur mesure, structurant les différentes politiques publiques pour créer une dynamique homogène entre zone dense et espaces périphériques. Conférence métropolitaine ou Grand Paris, les débats sont lancés...

P.2

Panorama

L'État des lieux de l'intercommunalité francilienne au 1^{er} janvier 2007, ses spécificités comparées aux autres régions de France. L'examen de ses compétences, focus sur les périmètres CUCS et leur adaptation aux intercommunalités...

P.8

Enjeux

Economie, transport, aménagement et habitat. Zoom sur des enjeux majeurs de la région capitale. La place des communautés dans ce contexte particulier.

P.12

► Missions de l'intercommunalité

Fabriquer du local dans la métropole

L'Île-de-France peut-elle échapper à la mise en cohérence des politiques publiques ? A-t-elle besoin pour y parvenir de passer par l'intercommunalité ?

Daniel Béhar, professeur associé, Institut d'urbanisme de Paris, consultant coopérative ACADIE

Le développement de l'intercommunalité est référée dans la période récente à la nécessité de mettre fin au décalage croissant existant entre le niveau géographique de la « politic », c'est-à-dire la commune, et celui pertinent pour mettre en œuvre les « policies », qu'il s'agisse des politiques de services (transports, logement, réseaux...) ou d'aménagement et de développement. Les exigences de cohérence et de globalité de l'une s'opposent à l'émission de l'autre. Cet argumentaire est bien connu, et l'Île-de-France n'échappe pas à la règle. Plus qu'ailleurs même, l'impératif de cohérence des politiques publiques et de l'offre de services y est mis en avant, en regard du morcellement que représentent les 1 281 communes de la région.

Quel besoin d'intercommunalité ?

Pourtant, et le paradoxe n'est pas mince, si la situation n'est certes pas idéale, plus qu'ailleurs la cohérence globale de l'offre de services urbains est en grande partie déjà assurée en Île-de-France. Celle-ci bénéficie en effet de trois atouts très spécifiques.

Le premier tient au double héritage de l'État et du départe-

tement de la Seine. Ils ont tous deux contribué à constituer de grands opérateurs techniques sectoriels peu ou prou à l'échelle de l'agglomération. Cette structuration technique d'échelle d'agglomération est observable autant dans le domaine des déplacements avec le STIF¹, de la gestion de l'eau avec le SIAAP² et le SEDIF³, du traitement des déchets avec le SYCTOM⁴, ou de l'énergie avec le SIPPÉREC⁵ et le SIGEIF⁶. Ce maillage n'est pas limité aux seuls services en réseaux, transcommunaux par essence. D'une certaine manière, l'existence de l'AP-HP⁷ contribue à l'intégration régionale de l'offre sanitaire. Et même en matière de logement social, la prégnance des grands opérateurs est significative : les cinq plus grands bailleurs sociaux (filiales immobilières de la ville de Paris, de la Caisse des dépôts, Immobilière 3F...) pèsent pour plus du tiers du parc HLM régional.

Le second facteur d'intégration territoriale des politiques publiques tient à ce que d'aucuns ont pu considérer comme la « force de l'intercommunalité faible » propre à l'Île-de-France⁸. En raison de l'enchevêtrement des enjeux entre communes, on notait ainsi en 1998, avant le « boom intercommunal », l'existence de 1 071 syndicats intercommunaux franciliens, soit une proportion par commune double de celle du reste de la France.



Enfin, le dernier atout en faveur de la cohérence des politiques publiques est induit par le rôle spécifique qu'y jouent les conseils généraux. Découpage intra-urbain, les départements d'Île-de-France gèrent des grands quartiers de l'agglomération parisienne. À ce titre, en particulier ceux de proche couronne – en regroupant chacun moins de cinquante communes – agissent comme de véritables intercommunalités de services. Ils viennent en quelque sorte compléter l'offre de services intégrés dans les champs non couverts par les opérateurs techniques précédemment évoqués, notamment en matière d'infrastructures routières et d'offre scolaire.

Bénéficiant de ces trois modes d'intégration territoriale, la situation francilienne n'est pas pour autant celle d'une cohérence parfaite en matière de convergence et d'« unité de commandement » des politiques publiques. Mais à l'inverse, on peut en déduire que ce n'est pas sur ce registre – contrairement aux autres grandes agglomérations françaises – que le besoin d'intercommunalité est le plus fort.

« Politic » davantage que « Polices »

En dépit de cette « non-urgence » technique, l'intercommunalité est montée en puissance en Île-de-France depuis 1999, plus rapidement même qu'ailleurs.

Peut-on pour autant en conclure que cette nouvelle couche ajoutée au « millefeuille » institutionnel est superflue ? Ne faut-il pas davantage prendre au sérieux son succès et y voir une réponse à un autre besoin, celui de rendre visible l'identité locale ?

Si l'attachement à la commune est réel en Île-de-France comme ailleurs, le niveau communal ne suffit plus à caractériser l'identité locale en regard de la complexité et de la dilatation métropolitaine. Une autre construction géopolitique est nécessaire, à la fois « proche », appropriable par chacun au-dedans, et « visible » à l'extérieur, à l'échelle métropolitaine. C'est là sans doute le ressort premier de l'intercommunalité francilienne : fabriquer du local dans la métropole.

Cela explique cette géographie très marquée de son intercommunalité, reflétant de façon extrême les identités socioéconomiques des territoires, que l'on pense à Plaine Commune au nord, à Arc de Seine à l'ouest ou au Val de Bièvre au sud. L'intercommunalité constitue d'abord une coalition « homogène » d'intérêts locaux.

On peut voir là une singularité essentielle de l'intercommunalité francilienne : alors qu'ailleurs elle vise au premier chef à combiner « politic » et « polices », le politique et les politiques publiques, dans la région capitale, elle relève principalement du politique.

Enjeu intercommunal ou intercommunautaire ?

Cette hypothèse relative à la singularité de l'intercommunalité francilienne éclaire différemment le débat récurrent relatif à la nécessité d'un gouvernement unifié pour l'agglomération parisienne.

Elle invite d'abord à relativiser le besoin « impérieux » d'une grande intercommunalité de services, telle une « communauté urbaine de Paris ». Quelle en est la nécessité alors même que les services qu'elle pourrait assurer sont déjà en grande partie intégrés ? Quelle en est l'opportunité alors que les grandes agglomérations qui en disposent, comme Lyon, éprouvent le besoin politique de « projeter » ce gouvernement vers l'extérieur (conférence métropolitaine, territoires partenaires...) et de le démultiplier au-dedans (conférences des maires) ? L'enjeu d'avenir n'est-il pas davantage celui de l'articulation entre le niveau intercommunal du politique et les multiples niveaux d'organisation des politiques publiques ?

C'est cette voie que suivent d'ores et déjà les acteurs franciliens lorsqu'ils mettent en place la conférence métropolitaine ou des instances de gouvernance de niveau intermédiaire, telle la Vallée scientifique de la Bièvre. La coopération intercommunautaire constitue alors le mode pragmatique de combinaison du politique et des politiques publiques. ■

1 - syndicat des transports de la Région Île-de-France

2 - syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne

3 - syndicat des eaux d'Île-de-France

4 - syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne

5 - syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication

6 - syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France

7 - Assistance publique – hôpitaux de Paris

8 - Jean-Marc Offner : « Inégalités et intercommunalité en Île-de-France », 2001 plus n°57, cpvs, ministère de l'Équipement, 2001.