

DÉPARTEMENTS DE GRANDE COURONNE

QUELS RÔLES POUR LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX
DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?



MARS 2017

24.16.08

ISBN 978 2 7371 2012 1



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



DÉPARTEMENTS DE GRANDE COURONNE

QUELS RÔLES POUR LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Mars 2017

IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada

Pôle Gouvernance : Léo Fauconnet, chef de pôle

Étude réalisée par Tanguy Le Goff

Avec la collaboration de Arthur Crenn, Jeanne Munck, Martin Wolf

Cartographie réalisée par Sylvie Castano, Marie Pagezy-Boissier, Isabelle Zugetta

N° d'ordonnancement : 24.16.08

Crédit photo de couverture : DRIEA / Gobry

Sommaire

Introduction	05
1- Le paysage territorial et institutionnel des départements de grande couronne	07
1.1 Caractéristiques territoriales	07
Des lisières de la métropole du Grand Paris aux frontières de la région	07
Des départements où l'agglomération pèse fortement	08
Des densités de population très variables	10
D'importantes réserves foncières	11
Des grandes infrastructures et fonctions métropolitaines	13
1.2 Caractéristiques sociales et économiques	15
Un essoufflement de la croissance démographique	15
Un vieillissement plus marqué en grande couronne	16
Une augmentation du nombre de cadres mais plus limitée qu'en petite couronne	17
Un long « trend » de croissance des emplois qui fléchit depuis 2008	21
Revenus : des disparités moins fortes en grande couronne	19
1.3 Caractéristiques institutionnelles	23
Des départements récents : retour sur la loi de juillet 1964	
Un émiettement communal	24
Des intercommunalités de projet à construire	28
Une association pour peser face à la métropole du Grand Paris : Grande Couronne Capitale	29
2 - Les départements face à la réforme territoriale et à la contrainte budgétaire	32
2.1 Une contrainte financière plus que juridique	32
Fin de la clause de compétence générale : des effets limités	32
L'impact des baisses de dotation de l'État	32
2.2 La richesse fiscale des et dans les départements de grande couronne	35
Le potentiel fiscal des départements	35
Des communes au potentiel fiscal en majorité plus faible qu'en cœur d'agglomération	36
La péréquation financière horizontale : instrument de rééquilibrage entre l'ouest et l'est	38
2.3 Les dépenses des conseils départementaux en matière d'aménagement	39
En fonctionnement : des dépenses proches des 100 M€	39
En investissement : des dépenses oscillant entre 16 et 49 M€	42
3 - Les outils des départements en matière d'aménagement	47
3.1 Les politiques contractuelles : changement de périmètre	47
Seine-et-Marne : des bassins de vie aux territoires des nouveaux EPCI	47
Yvelines : appuyer les projets structurants	48

3.2 Les entreprises publiques locales (EPL) : outils opérationnels des politiques d'aménagement des conseils départementaux	50
Des départements confrontés à une dispersion des EPL en Île-de-France	50
Yvelines : une fusion de son aménageur avec les Hauts-de-Seine	54
Seine-et-Marne : une SEM qui joue la carte des communes périurbaines et rurales	55
Conclusion	58
Annexe 1 : bibliographie	6

Introduction

Avec la création en cœur d'agglomération de la métropole du Grand Paris (MGP) et des Établissements publics territoriaux (EPT), des intercommunalités de plus de 200 000 habitants dans le reste de l'agglomération parisienne et, au-delà, d'intercommunalités de plus de 15 000 habitants, le système territorial francilien se recompose. Le changement du paysage institutionnel francilien entraîne une modification du ou des rôle(s) des institutions de gouvernement, de leurs espaces d'action, de leurs ressources, de leurs compétences et de leurs relations. Dans cette réorganisation du pouvoir politico-administratif francilien : quel(s) rôle(s) pour les départements dans le domaine de l'aménagement du territoire ?

C'est l'objet de cette étude consacrée aux départements dits de grande couronne dont les périmètres se trouvent principalement, mais pas entièrement, en dehors de la métropole institutionnelle du Grand Paris tout en étant dans la métropole fonctionnelle. Leur positionnement géographique, comme le rôle singulier joué par les institutions départementales depuis 50 ans dans l'organisation de l'aménagement régional, sont des éléments qui doivent être pris en considération pour comprendre la manière dont leurs rôles, dans l'espace francilien, sont aujourd'hui redéfinis.

Trois aspects sont principalement analysés :

- les caractéristiques sociales, géographiques, d'aménagement et institutionnelles des 4 départements de grande couronne ;
- les moyens financiers des conseils départementaux consacrés à l'aménagement de leur territoire analysés à travers leur budget ;
- les outils dédiés à l'aménagement dont disposent les départements pour gérer les espaces à la fois urbains et ruraux composant leur territoire (Société d'économie mixte/ politiques contractuelles, coopérations souples de projet).

L'étude des rôles des départements de grande couronne permettra de mettre au jour la résistance voire la résilience des départements pour rester des acteurs de l'aménagement du territoire. Quelles sont leurs stratégies d'adaptation aux reconfigurations institutionnelles ? Comment ces institutions parviennent à composer (ou s'accommoder) avec le développement - en taille, compétences et moyens financiers - d'intercommunalités qui tendent, de plus en plus, à occuper l'espace se situant entre la commune et la Région ? Quelles sont les capacités des départements pour protéger leur territoire de la crise ou en atténuer les effets par des politiques d'aménagement adéquates ? Le maintien de rôles spécifiques pour les départements dépend notamment de leur capacité à mobiliser des instruments juridiques et financiers pour se détacher de leur rôle de relais de politiques nationales¹ et endosser celui d'entrepreneur de politiques d'aménagement des territoires départementaux. Ces politiques visent à organiser dans l'espace départemental, en fonction des dynamiques métropolitaines franciliennes, la répartition des hommes, des activités, des équipements et des moyens de communication. Le spectre est large, d'où une définition fluctuante de ce qui relève de l'aménagement selon les collectivités territoriales qui va de la construction de logements aux grands projets d'aménagement de routes, de transports en commun ou d'espaces verts².

¹ Ce rôle des départements renvoie à une logique d'action proche de celle des agences puisqu'ils assurent un rôle de « metteur en œuvre » des politiques de solidarité nationale inscrites dans des territoires locaux.

² L'aménagement, c'est « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques. » Merlin (P.), *L'urbanisme*, coll. Que-sais-je ?, Paris, PUF, 2016.

1 - Le paysage territorial et institutionnel des départements de grande couronne

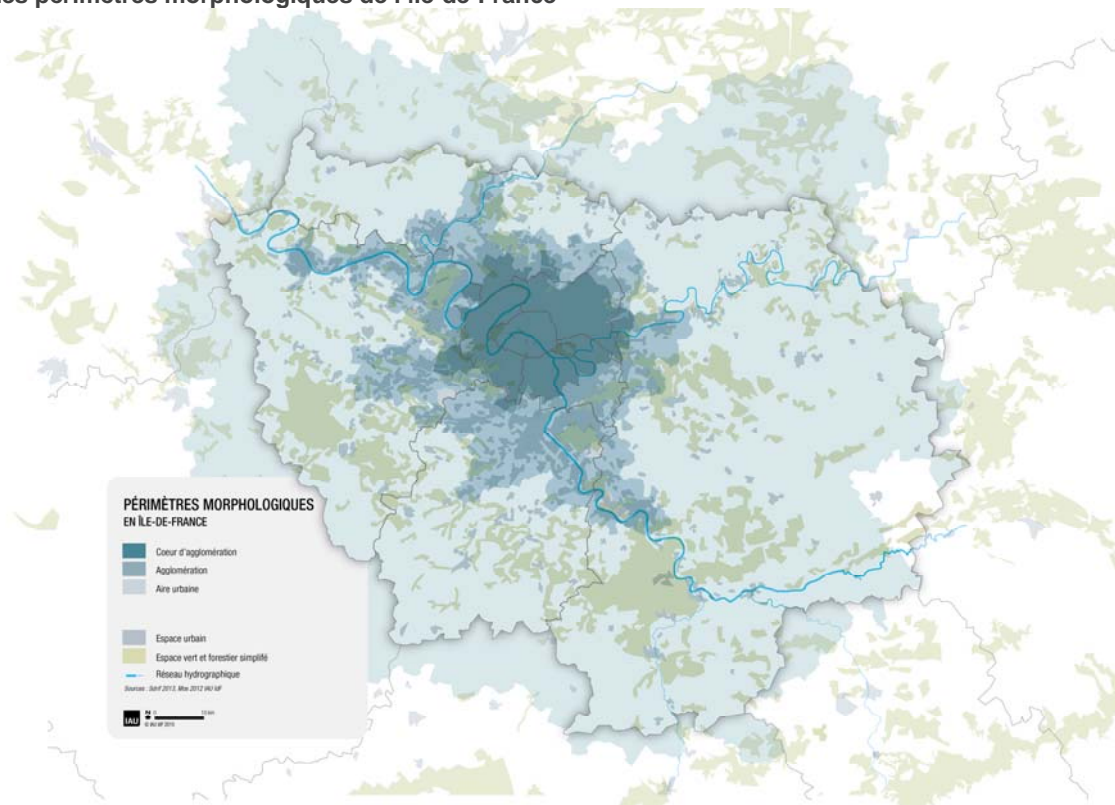
1.1 Caractéristiques territoriales

Pour saisir les rôles que jouent, et pourraient encore jouer demain, les départements de grande couronne, il est au préalable nécessaire de rappeler quelques caractéristiques de ces espaces politiques en termes de densité, de géographie humaine et d'activités économiques.

Des lisières de la métropole du Grand Paris aux frontières de la région

Commençons par leur situation spatiale dans la région Île-de-France. Leur territoire administratif se trouve pour une large partie au sein de l'agglomération de Paris et même dans son cœur ou à sa lisière sans qu'il y ait de véritable rupture dans le tissu urbain. Cet espace dense, dont les frontières sont peu ou prou celle de la nouvelle métropole du Grand Paris - avec quelques communes en moins - possède une autre limite construite par une infrastructure, l'A86. Celle-cienser la zone dense tout en étant parfois débordée par celle-ci. L'A86 est, comme le souligne l'architecte Philippe Panerai, une « infrastructure qui réinterprète à l'échelle métropolitaine le boulevard parisien, suture autant que coupure³ » entre l'espace dense de la région Île-de-France et le reste de l'agglomération.

Les périmètres morphologiques de l'Île-de-France



Mais le territoire de ces départements de grande couronne va bien au-delà de cet espace aggloméré, urbanisé, où se concentrent les principaux pôles économiques, les portes d'entrée de la région-métropole (aéroport de Roissy, gare de connexion de Massy), plates-formes logistiques ..., il s'étend aux espaces périurbains à dominante rurale et à ceux situés aux frontières de l'espace francilien. Les élus des départements de grande couronne doivent donc faire avec ce qui se joue dans l'agglomération sur le plan des projets d'aménagement, des institutions, des outils de coopération, avec ce qui se joue dans les territoires périurbains/ruraux mais aussi avec les territoires situés au-delà des frontières de la région, là où les effets de l'aire urbaine de la région francilienne sont encore sensibles. La réalité du prix du foncier, les dynamiques des bassins d'emploi ou des mobilités

³ Panerai (Ph.), *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand Paris*, Paris, Ed.de la Villette, 2008, p.58.

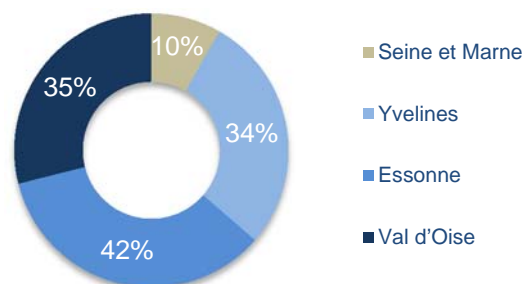
débordent les frontières régionales aussi bien à l'ouest dans les communes des départements de l'Eure et l'Eure-et-Loir où s'installent désormais des ménages de cadres et d'employés en quête d'un foncier moins cher, ou encore au nord, dans ces territoires de l'Oise qui accueillent nombre de travailleurs de la place aéroportuaire de Roissy-Charles de Gaulle.

Des départements où l'agglomération pèse fortement

Les différences quant au poids de l'agglomération pour chacun des départements de grande couronne sont toutefois importantes. Seules 10% des communes de la Seine et Marne font partie de l'agglomération alors qu'elles sont 42% en Essonne. Dans les Yvelines et le Val-d'Oise, leur part est similaire, autour des 35%. Au total, un peu plus d'un tiers des 1156 communes de la grande couronne (sur les 1277 que compte l'Île-de-France) sont situées dans l'agglomération.

Et surtout, les communes situées dans l'agglomération sont majoritairement celles qui sont les plus importantes en nombre d'habitants. Significativement, seules 13 communes de plus de 10 000 habitants se trouvent en dehors de l'agglomération parisienne.

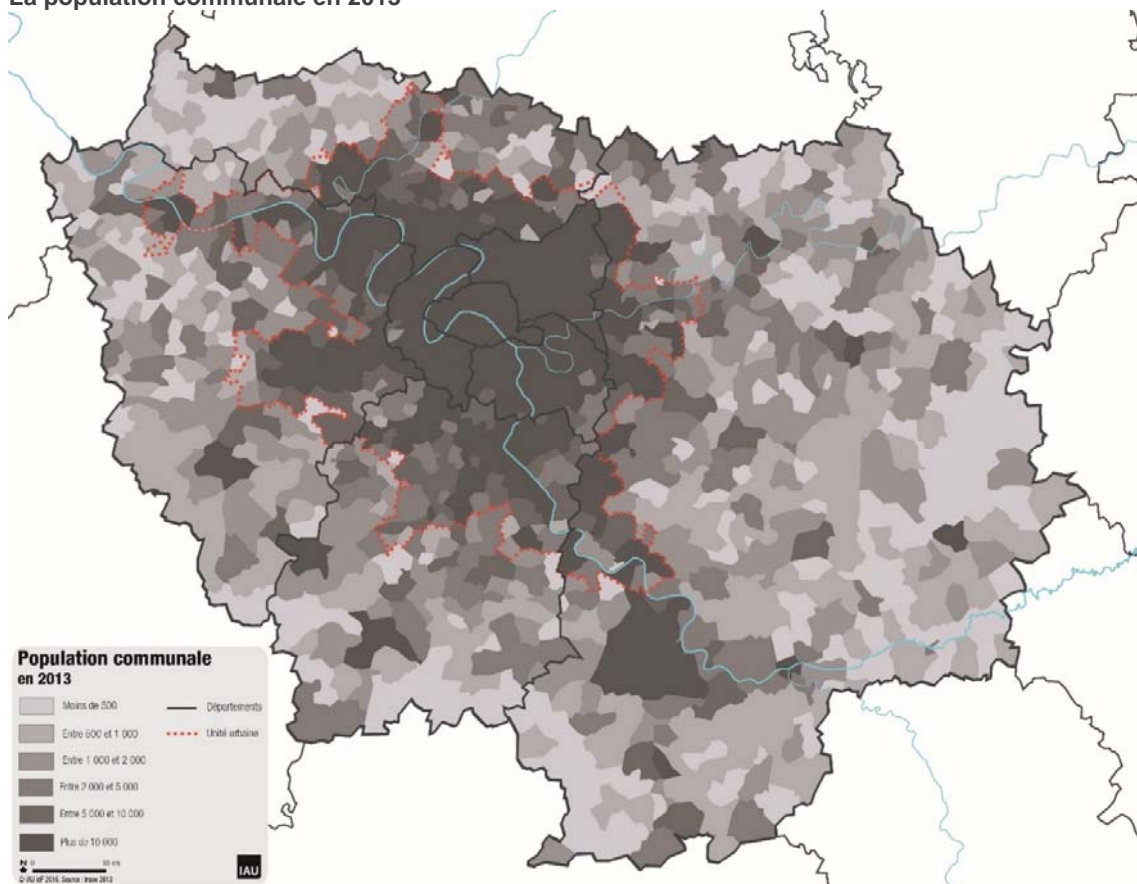
La part de l'agglomération dans chaque département (selon le nombre de communes)



Communes de plus de 10 000 habitants (grande couronne – hors agglomération)	Nombre d'habitants
Meaux	53 766
Rambouillet	25 926
Étampes	24 502
Montereau-Fault-Yonne	17 173
Brie-Comte-Robert	16 529
Fontainebleau	14 839
Coulommiers	14 725
Avon	13 761
Nemours	12 824
Provins	11 940
Persan	11 809
Claye-Souilly	11 599
Dourdan	10 342

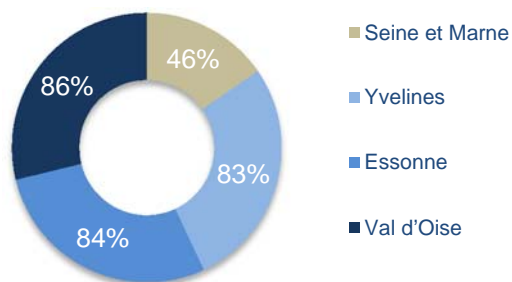
Source : INSEE 2013

La population communale en 2013



Si l'on prend un autre critère - celui de la population - le poids de l'agglomération est encore plus marqué. Sur les 5 232 296 habitants de la grande couronne, 3 873 611 résident dans l'agglomération, soit plus de 74 %. Ce poids est même nettement supérieur dans les Yvelines, l'Essonne et le Val d'Oise où la part de la population de l'agglomération est de plus de 80% tandis qu'en Seine-et-Marne il ne représente que 46%.

La part de la population dans la partie urbaine des départements de grande couronne

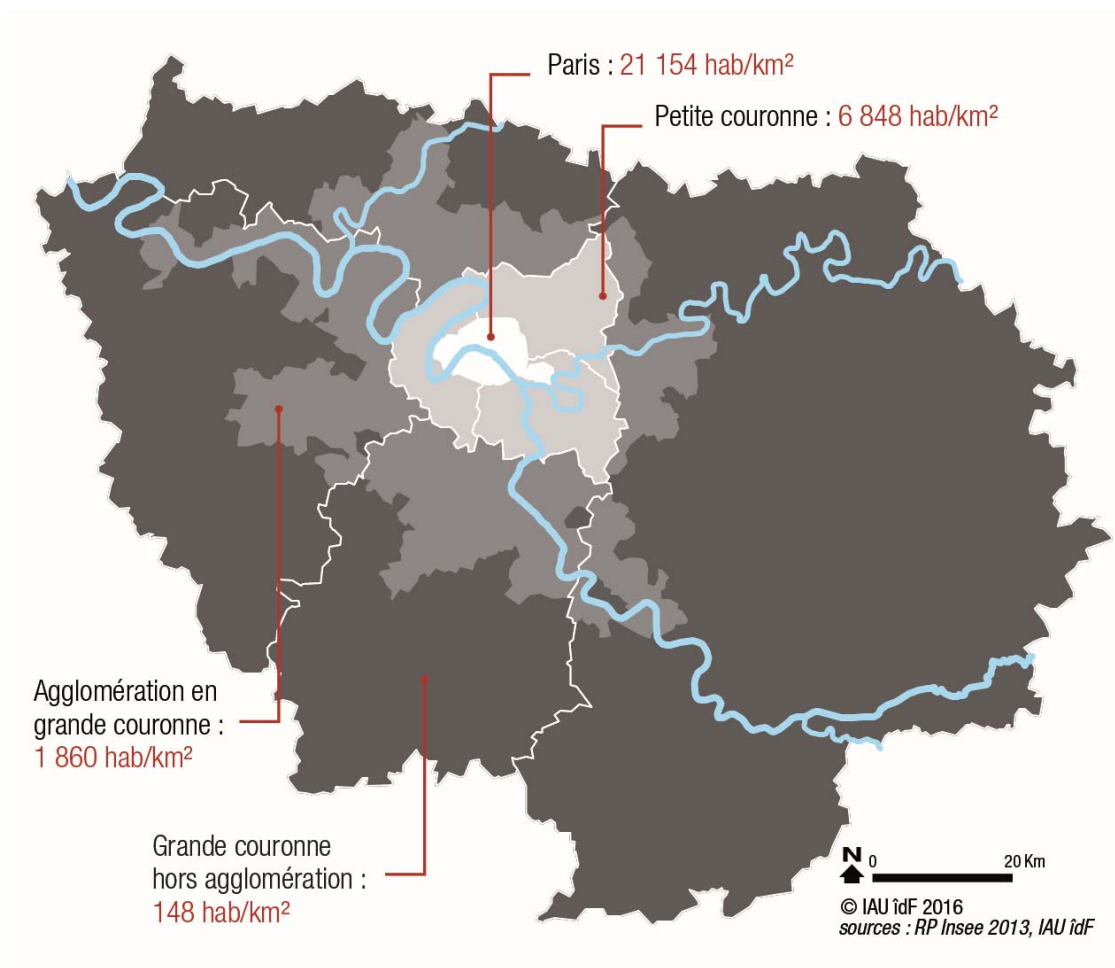


Source : INSEE 2013

Des densités de population très variables

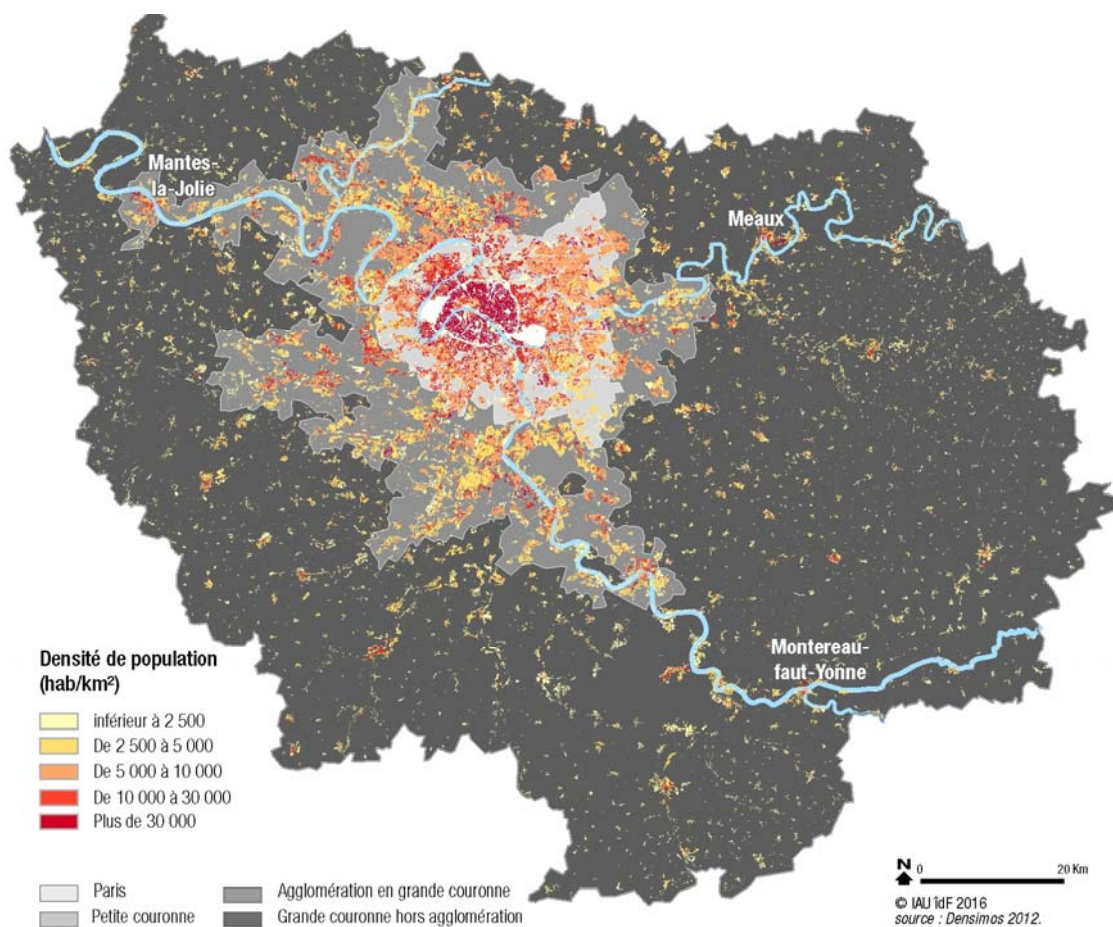
Déséquilibre du poids démographique de l'agglomération par rapport aux territoires péri-urbains et ruraux, déséquilibre aussi sur le plan de la densité de population ; la densité est de 148 habitants/km² en grande couronne dans la partie située au-delà de l'agglomération, de 1860 habitants/km² dans l'agglomération. Par comparaison, elle est de 6848 habitants/km² en petite couronne et de 21 154 habitants/km² à Paris.

La densité de population en 2013



Qu'on ne s'y trompe pas néanmoins, ce chiffre ne reflète pas les variations importantes de densité selon les types de territoire composant ces départements, selon leur morphologie. Dans les communes de grande couronne situées au sein de l'agglomération, la densité de population (1860 hab/km²) est certes inférieure à celle de la petite couronne. Néanmoins, certaines communes ont des densités très similaires tenant à la présence d'une industrie locale (les usines Renault à Flins par exemple) ou encore à l'héritage des villes nouvelles ou tout simplement au développement de la politique de logement d'une commune au cours de ces trente dernières années. Trois exemples : Évry où la densité est de 6051 habitants/km² et Houilles et Sartrouville, deux communes proches de la frontière de la petite couronne, dont les densités sont respectivement de 7131 habitants/km² et 6068 habitants/km².

La densité de population dans les espaces habités

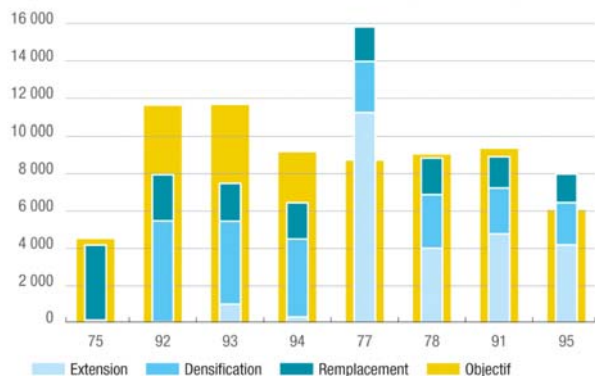


Au-delà de l'agglomération, les densités diminuent, le paysage est moins habité mais cela ne se fait pas de manière graduelle selon un modèle radioconcentrique. Il n'y a pas une règle selon laquelle à mesure que l'on s'éloignerait de l'agglomération, la densité serait plus faible. Celle-ci varie en fonction de la présence d'espaces protégés (ex. parcs naturels régionaux PNR), d'espaces boisés, de fleuves/rivières, de bassins géographiques ou se sont développées des communes qui aujourd'hui encore, constituent des pôles économiques majeurs ou secondaires comme les 3M - Mantes, Meaux et Montereau - chargées dans le schéma directeur de 1965 de constituer des pôles de développement de la grande couronne. Toutes ces communes, qui comptent plus de 10 000 habitants, sont aujourd'hui densément peuplées.

D'importantes réserves foncières

Possédant une densité de population plus faible et un tissu urbain plus diffus, la grande couronne bénéficie encore de « gisiers de construction » en dépit des importantes extensions urbaines réalisées au cours des trente dernières années. Même si la logique de recyclage des terrains existants (déjà bâtis, parfois occupés, plus ou moins pollués ...) et de densification du tissu urbain (remembrement, surélévation) ont aussi été des voies de production de l'urbain en grande couronne, les extensions urbaines ont été nombreuses et le seront très probablement encore si l'on en croit les récentes analyses de l'observatoire régional du foncier (ORF).

Objectifs de construction et potentiel de construction par mode de production *



	Objectif	Potentiel de construction	Production 2001 à 2015	Mises en chantier 2015 **
Paris	4 500	4 178	3 632	4 384
Petite couronne	32 385	21 573	19 492	28 040
Métropole Grand Paris	36 885	25 751	23 124	32 424
Grande couronne	33 120	41 231	24 421	26 290
Région Île-de-France	70 005	66 983	47 545	58 714

* Voir fiche technique n°1

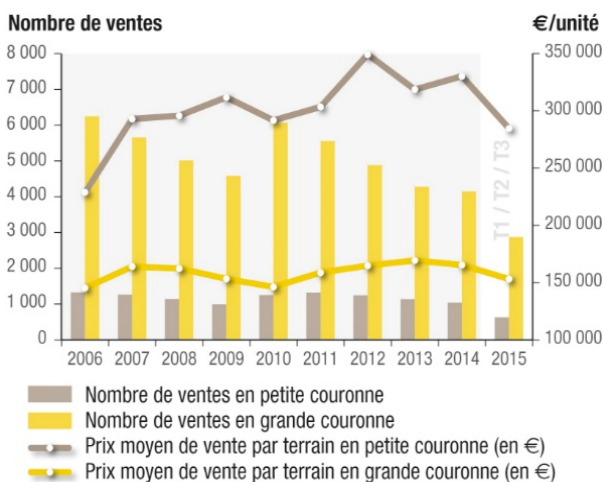
** 12 derniers mois connus lors du bouclage du rapport, sept 2014 à sept 2015

Source : ORF, rapport du groupe de travail, avril 2016

Dans son rapport d'avril 2016, l'observatoire régional du foncier estime que pour atteindre l'objectif fixé par le Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et la loi sur Le Grand Paris, de 70 000 nouveaux logements par an en région Île-de-France, des « extensions urbaines devraient accueillir en grande couronne près de la moitié de la construction à venir, contre moins de 7% dans les départements limitrophes de Paris. » En petite couronne, où le foncier est plus contraint, le mode de production privilégié est essentiellement la densification et le remplacement (ou le renouvellement urbain). À Paris, ce dernier est même devenu quasiment l'unique moyen pour développer de la construction neuve.

Cette production de l'urbain se fait, en grande couronne comme en petite couronne, avec des prix du foncier qui restent dans des montants très élevés. Le prix moyen d'un terrain potentiellement nu et constructible s'élevait en 2013, en petite couronne à 1494 euros/m² et en grande couronne à 603 euros/m², soit une hausse de 51% sur la période 2008-2013.

Ventes et prix moyens de vente des terrains déclarés constructibles



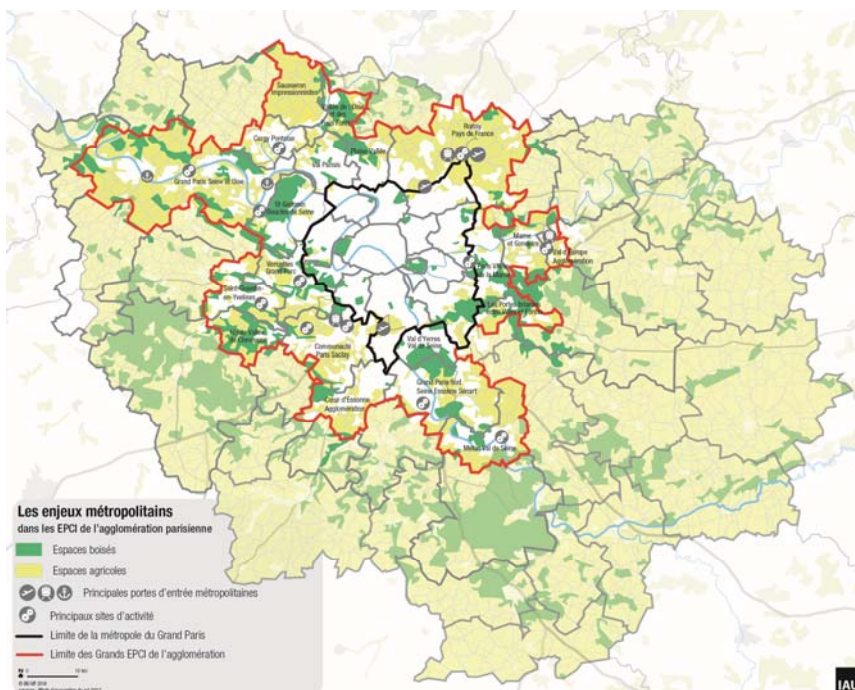
Source : Données Paris Notaires Services, ORF.

Des grandes infrastructures et fonctions métropolitaines

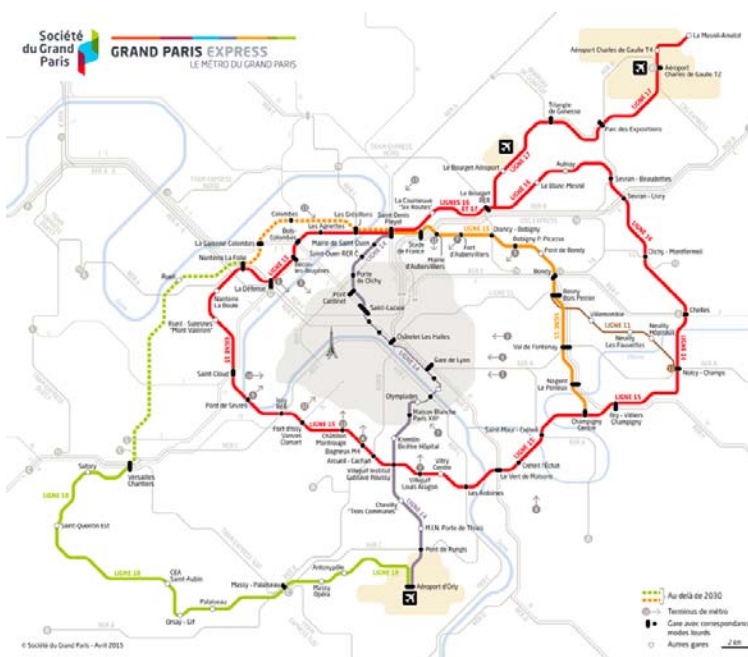
Dans ces territoires où le foncier est plus disponible, où l'espace est moins contraint, on trouve nombre de fonctions/infrastructures indispensables au bon fonctionnement du centre de l'agglomération.

Il y a bien sûr les principales portes d'entrée ferroviaires et aéroportuaires de la région francilienne : les aéroports internationaux de Roissy et d'Orly, la gare TGV d'interconnexion de Massy, celle de Marne-la-Vallée Chessy et celle de l'aéroport Charles-de-Gaulle sont en grande couronne à l'intérieur ou à la lisière de la métropole du Grand Paris.

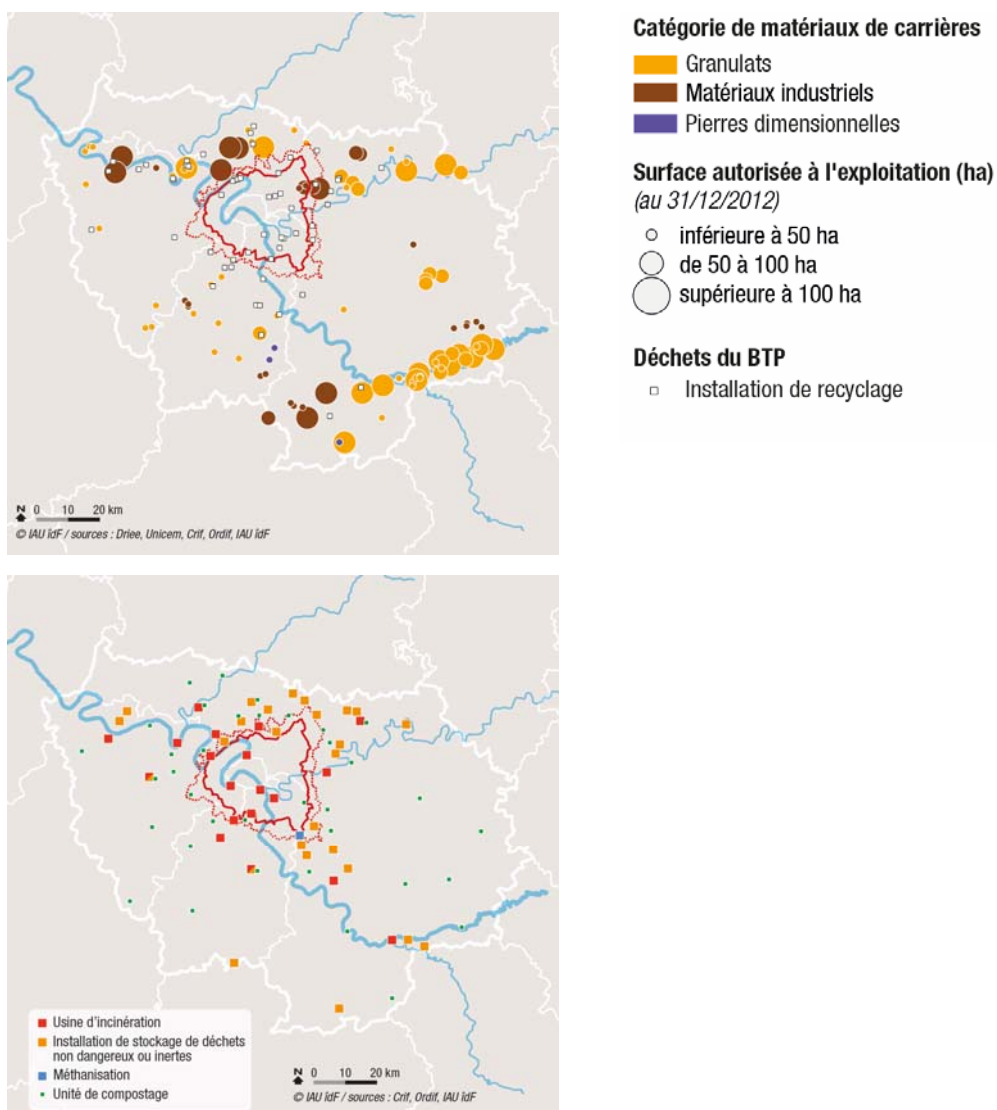
Nécessaires au bon fonctionnement des échanges des biens et des personnes entre la métropole régionale et l'extérieur, l'accessibilité à et entre ces infrastructures est un enjeu essentiel, d'où leur place centrale dans le projet de métro automatique du Grand Paris Express (GPE). Avec ces 200 km et 68 nouvelles gares, ce métro améliorera la mobilité des passagers et des navetteurs franciliens entre ces portes d'entrées de la métropole régionale.



Deux lignes devraient ainsi, à l'horizon 2030, profondément modifier les mobilités dans la partie des départements de grande couronne située dans l'agglomération : les lignes 17 et 18. La ligne 17, en partant de Saint-Denis Pleyel, desservira les aéroports du Bourget et de Charles de Gaulle en passant par le Triangle de Gonesse. Quant à la ligne 18, dont la majeure partie se situe en grande couronne, elle assurera la liaison entre l'aéroport d'Orly, la gare TGV de Massy avec le Cluster scientifique et technologique du plateau de Saclay où, à partir de 2025, chaque jour, il est prévu que 60 000 personnes viennent travailler. Ce déploiement de nouvelles lignes de métro jusqu'aux communes de grande couronne, est susceptible de gommer les effets frontières entre la petite et la grande couronne.



Parmi les fonctions nécessaires au fonctionnement de la partie centrale de l'agglomération, assurées par les territoires de grande couronne parce qu'ils disposent de grandes emprises disponibles, il y a celle du stockage et du traitement des déchets les plus importants en nombre, ceux liés au BTP. Ils constituent et constitueront plus encore demain, avec les tonnes de déchets liés aux chantiers de construction du Grand Paris Express un enjeu central⁴. Cette fonction métropolitaine de recyclage des rejets, issus des projets des territoires du cœur d'agglomération qui ne peuvent être stockés dans des espaces où il y a peu de foncier disponible, met en évidence toute la difficulté de la gestion de cette face noire de la ville, moins glorieuse. Si la grande couronne a longtemps été perçue comme un territoire servant pour la petite couronne, comme la banlieue l'a été au début du XXème siècle pour la ville de Paris, les exécutifs des conseils départementaux sont aujourd'hui très attachés et vigilants à ne pas être réduits au rôle de supplétif de la Métropole du Grand Paris. Le président du conseil départemental de Seine et Marne, Jean-Jacques Barbaux, soulignait ainsi récemment « l'importance de mesurer en amont l'impact des grands projets métropolitains sur la Seine-et-Marne, qui ne doit pas devenir un territoire servant⁵. » Il est vrai qu'aujourd'hui la Seine-et-Marne concentre, comme la partie est de l'Essonne, un grand nombre de plateformes de tri et de stockage de déchets du BTP tout en assurant, le rôle de principal pourvoyeur de l'Île-de-France en granulats issus de ses carrières.



⁴ Le seul chantier du GPE devrait, selon le président de la SGP, Philippe Yvin, générer « 40 millions de tonnes de déchets », *Le moniteur*, « Travaux du Grand Paris : le casse-tête de la gestion des déchets de chantier », 24 juin 2016.

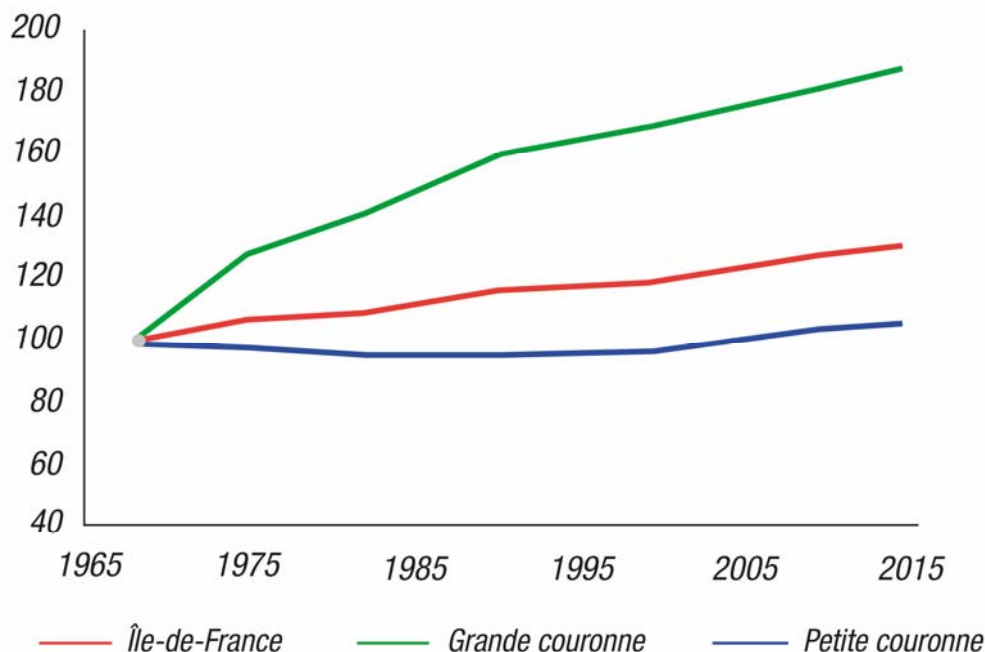
⁵ Audition CESER, 25 mai 2016

1.2 Caractéristiques sociales et économiques

Un essoufflement de la croissance démographique

Les départements de grande couronne ont, au cours des 40 dernières années, énormément gagné en population notamment grâce à la politique volontariste conduite par l'État autour des 5 villes nouvelles du schéma directeur de 1965 chargées d'assurer un développement polycentrique de la région francilienne (Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart et Saint-Quentin en Yvelines).

Evolution de la population de 1968 à 2012 (base 100)



Source : Insee RP 1968-2012

La croissance de la population résulte également de la dynamique de périurbanisation qui, dès les années 1960, a gagné l'Ouest francilien. Sous l'impulsion des premiers « aventuriers du quotidien⁶ » qui ont investi des communes situées à une petite trentaine de kilomètres de Paris. La croissance démographique dans ces territoires périurbains court jusqu'à la fin des années 1980 où son développement commence à ralentir. Un tassement s'amorce dans les secteurs de l'Ouest francilien et s'accompagne d'un déplacement vers les secteurs plus ruraux de l'Est seine-et-marnais. L'urbanisation pavillonnaire s'est alors reportée aux frontières de l'Île-de-France, voire sur les départements limitrophes (Eure, Eure-et-Loir).

Parallèlement, la croissance de la population dans les villes nouvelles, moteur de la démographie en grande couronne depuis 1965, s'est ralentie sous l'effet d'une moindre progression du parc de logement et d'une baisse de la taille moyenne des ménages. De manière significative, les villes nouvelles n'accueillent plus qu'un sixième de la population entre 1990-2006 pour la moitié sur la période précédente 1975-1990. Mieux, la croissance de la population y a été divisée par trois entre les deux périodes.

Ainsi, le tassement de la périurbanisation et le peuplement presque achevé des villes nouvelles expliquent l'essoufflement de la croissance de la population de grande couronne au cours des 20 dernières. Résultat, sur la dernière période - de 2006 à 2011, la population a augmenté au même rythme à Paris, en petite couronne et en grande couronne, aux alentours de 0,5%. Seule exception : la Seine-et-Marne. Ce département a connu une augmentation deux fois plus rapide que le cœur d'agglomération (+1,0%). Ceci tient notamment à ses deux villes nouvelles - Marne-la-Vallée et Sénart - qui, plus tardives que les trois autres, se développent encore.

⁶ Bidou (C.), Les aventuriers du quotidien, Paris, PUF, 1984.

Taux d'évolution annuel de la population de 1968 à 2012

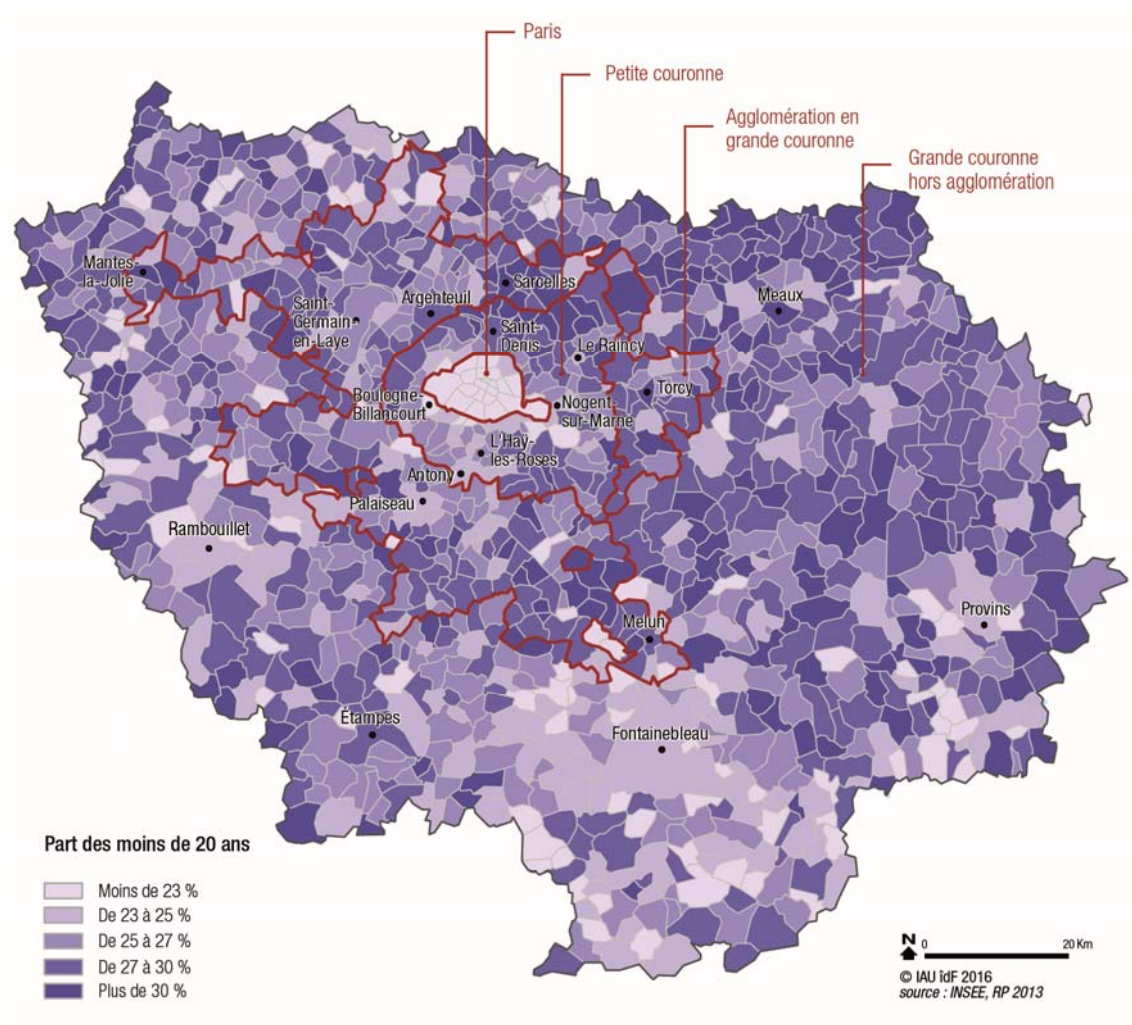
	Paris	Petite couronne	Grande couronne	MGP	Ile-de-France
1975/1968	-1,7	0,5%	3,5%	-0,3%	0,9%
1975/1982	-0,8%	-0,3%	1,5%	-0,5%	0,3%
1982/1990	-0,1%	0,3%	1,6%	0,1%	0,7%
1990/1999	-0,1%	0,1%	0,6%	0%	0,3%
1999/2007	0,4%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%
2007/2012	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Source : INSEE - RP 1968-2012

Un vieillissement plus marqué en grande couronne

On constate une part importante des jeunes de moins de 20 ans en Seine-et-Marne, dans sa partie nord et aux franges de sa partie est. Plus globalement, les communes où la part des moins de 20 ans est la plus importante sont celles situées aux franges de l'agglomération et à la lisière de la région.

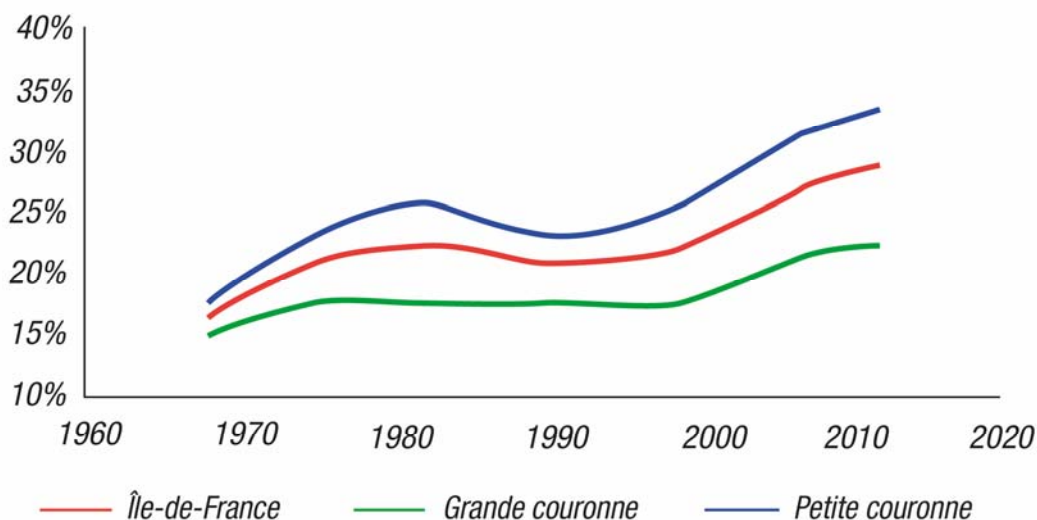
La part des moins de 20 ans dans la population en 2013



Une augmentation du nombre de cadres mais plus limitée qu'en petite couronne

Le contexte de métropolisation de la région francilienne a renforcé la hausse des qualifications des emplois conduisant à une augmentation des ménages de cadres (29% des ménages en Île-de-France) mais qui s'est faite de manière inégale selon les espaces franciliens. De manière très nette, si l'on prend une période d'analyse relativement longue - de 1968 à 2012 - il apparaît que la part de cadres dans la population active a augmenté mais à un rythme plus rapide à Paris (+21 points) et dans le périmètre actuel de la métropole du Grand Paris (+16 points) qu'en grande couronne (+ 7 points). Avec 22% de cadres, la grande couronne demeure à un niveau très nettement inférieur à la moyenne francilienne alors que leur part y était presque similaire en 1968.

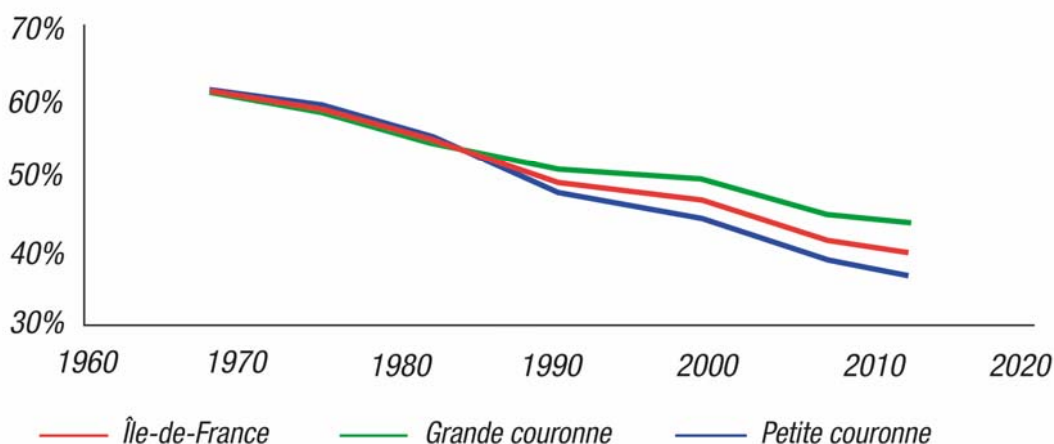
La part des cadres (25-54 ans) dans la population francilienne entre 1968 et 2012



Source : Insee RP 1968-2012

Dans la même logique, le taux d'employés-ouvriers en grande couronne dépasse très légèrement celui de la petite couronne à partir de la fin des années 1980 alors qu'il était à un niveau similaire jusque-là.

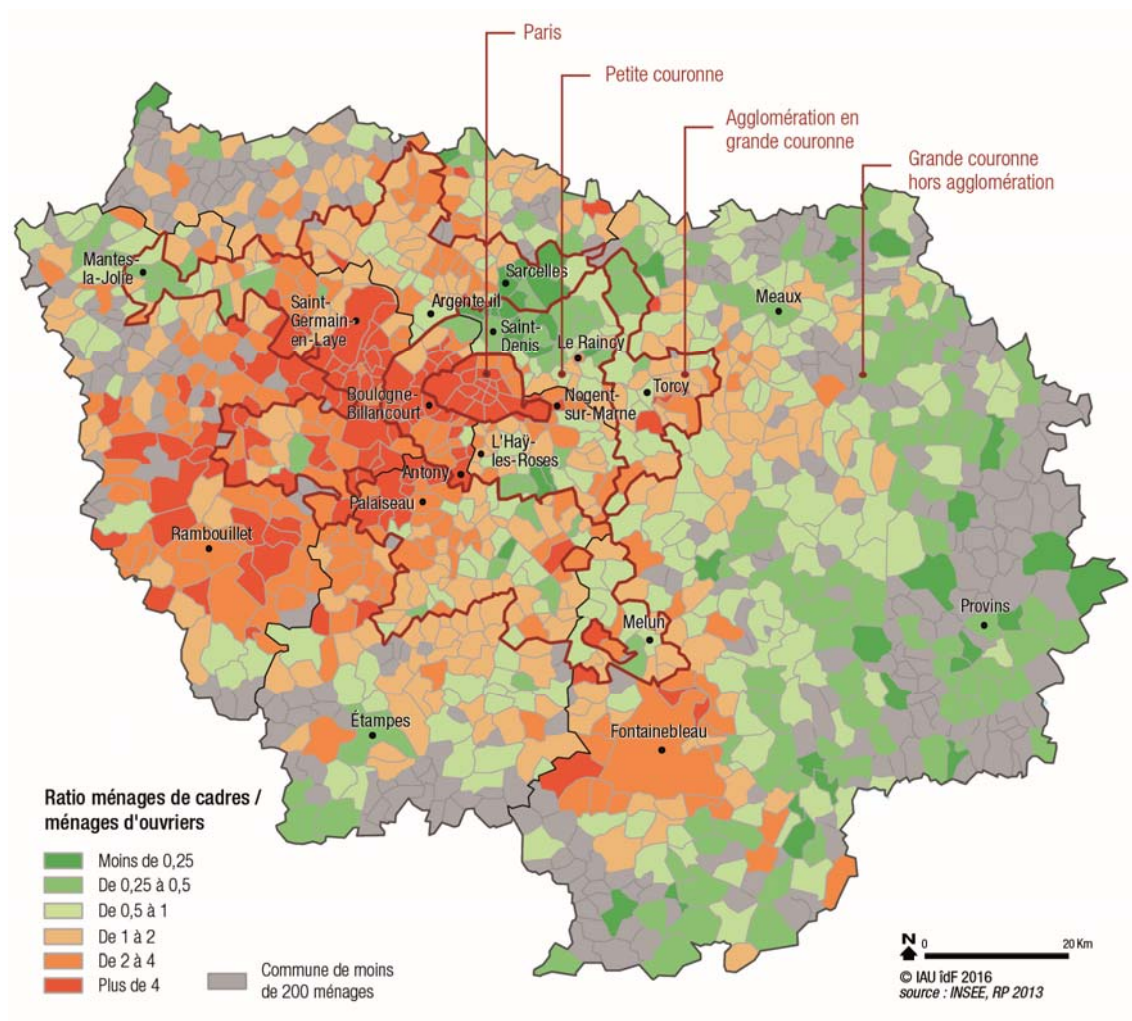
La part des employés-ouvriers (25-54 ans) dans la population francilienne entre 1968 et 2012



Source : Insee RP 1968-2012

Ces chiffres bruts révèlent des écarts entre la grande couronne et la petite couronne mais, pour bien saisir ce qui change ou non dans la structuration sociale de la grande couronne, il convient de les compléter avec une lecture spatiale. Selon les espaces, il existe en effet d'importantes différences entre les départements de grande couronne, notamment dans la couronne périurbaine tant il est vrai qu'il n'y a pas un mais des territoires périurbains (Le Goff, Mettetal, 2014)=

Les cadres et les ouvriers en 2013



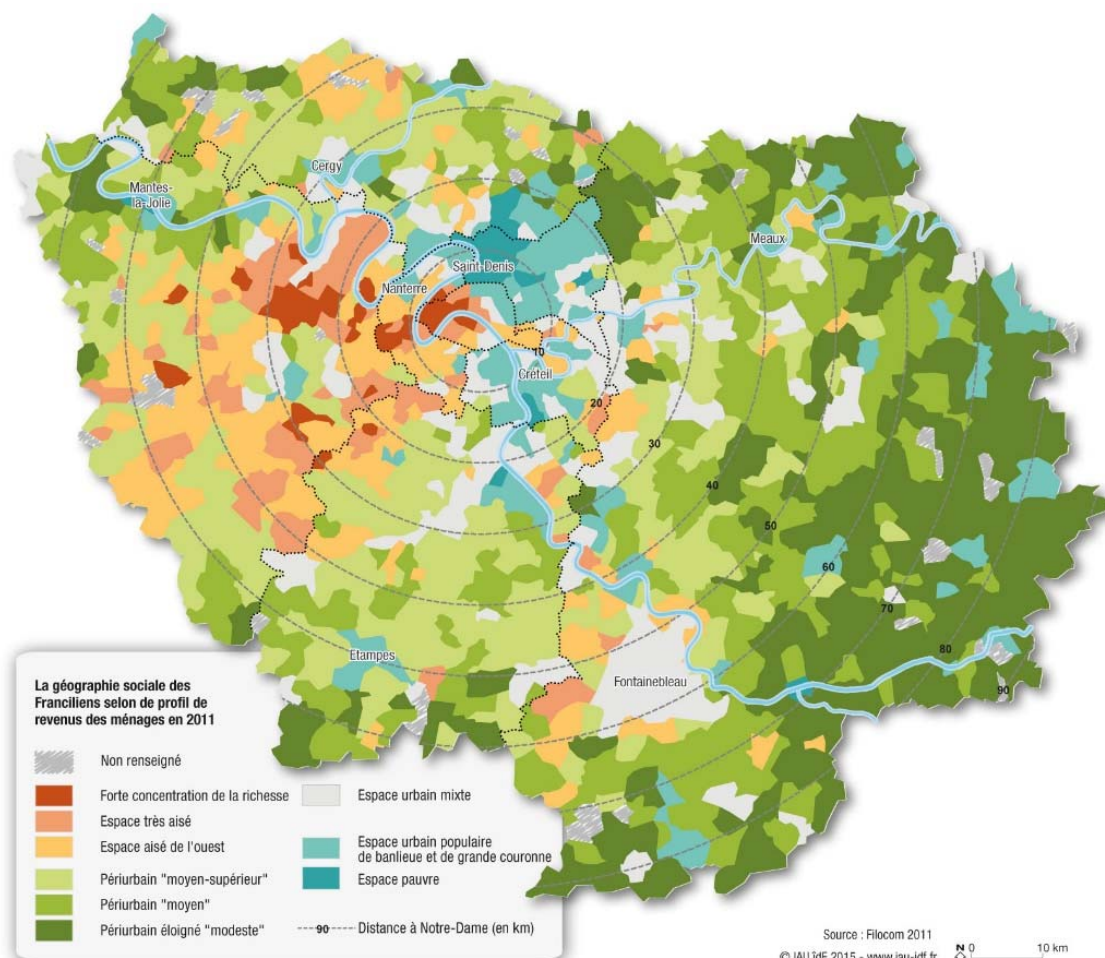
Les cadres sont désormais nettement surreprésentés dans la partie ouest de la grande couronne, tout particulièrement dans les Yvelines (excepté le Mantois). La Seine-et-Marne est, là-encore, atypique. Au-delà de l'espace s'étendant de l'ex. ville nouvelle de Marne la Vallée au territoire de la communauté d'agglomération de Marne et Gondoire et de la couronne de communes entourant Fontainebleau, la proportion de cadres est proportionnellement relativement faible dans ce département.

Quant au Val-d'Oise, les cadres sont bien représentés dans le centre du département notamment autour de Cergy Pontoise et dans la Communauté de communes Vallée de l'Oise et des Trois forêts. En revanche, c'est dans la partie située la plus à l'est de ce département, aux franges de la petite couronne, et dans les communes rurales aux marges de la région, que les ménages de cadres sont les moins nombreux. Là, où la distance à Paris est la plus importante. Celle-ci demeure, comme le montre dans une récente étude Mariette Sagot, « un facteur structurant des valeurs foncières et de la distribution des groupes sociaux⁷. (...) La distance moyenne des ménages de cadres actifs, à Notre-Dame, est restée stable depuis 30 ans, en dépit d'une forte croissance de leur effectif. Dans le même temps, les ménages ouvriers se sont éloignés du centre de 2,9 km en moyenne, les ménages employés de 3 km, les professions intermédiaires de 1,4 km, et les retraités de 3,3 km⁸. » La distance à Paris constitue donc un des principaux éléments discriminants dans le positionnement des catégories sociales au sein de l'espace francilien ; il participe aujourd'hui encore fortement à la structuration sociale de l'espace francilien.

⁷ Berger (M.) et ali, *Les territoires périurbains. De l'hybridation à l'intensité*, Rapport pour le PUCA, juillet 2014, p.30

⁸ Sagot (M.), *Métropolisation et spécialisation sociale du territoire francilien*, IAU Île-de-France, décembre 2015, p.24.

La distance à Paris : un des éléments discriminants du positionnement des catégories sociales dans l'espace francilien



Un long « trend » de croissance des emplois qui fléchit depuis 2008

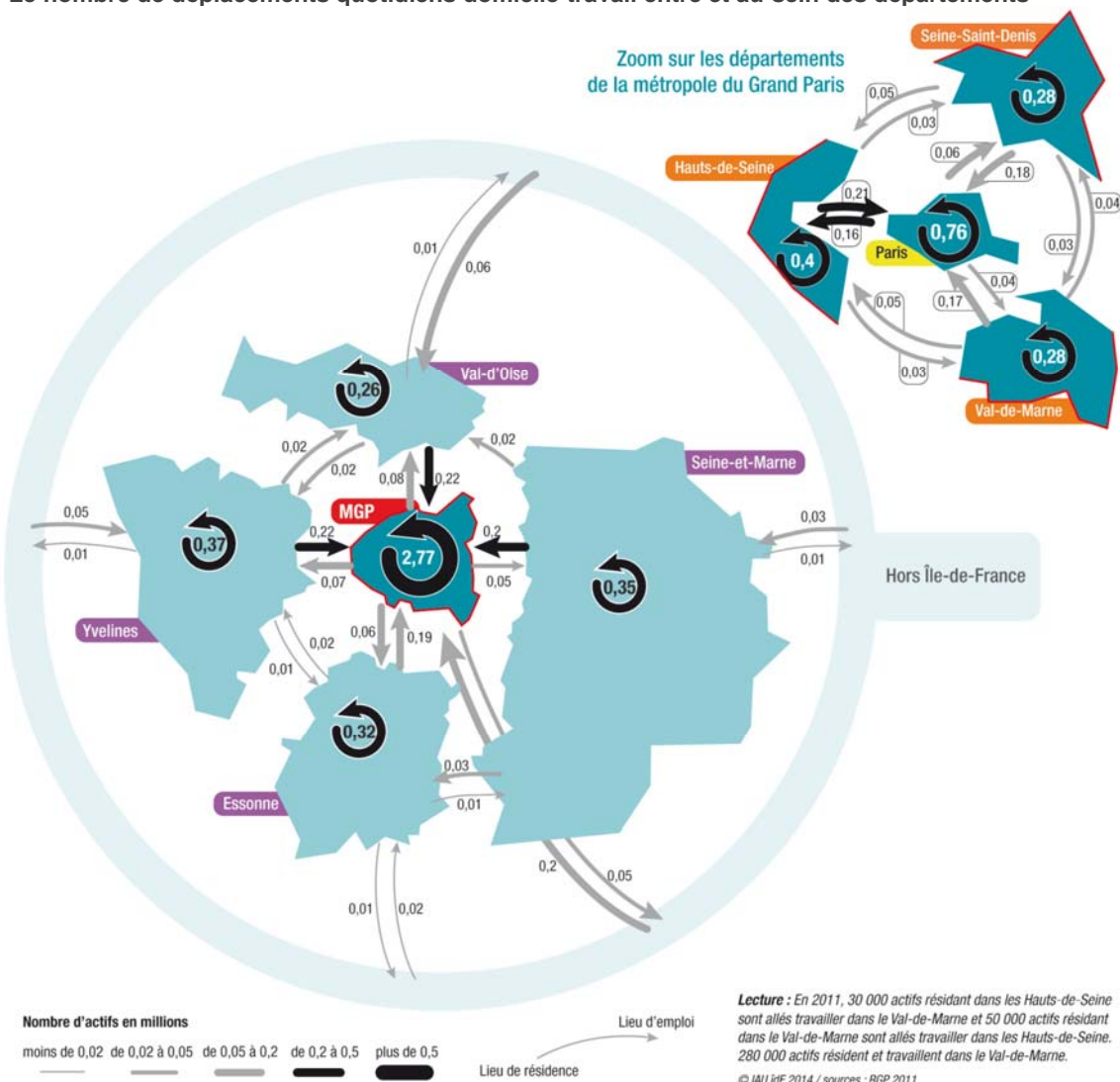
Au cours des 50 dernières années, l'évolution de l'emploi comme celle de la population connaît une forte progression au sein de la grande couronne. Celle-ci est liée à la demande de services et de commerces accompagnant le développement des villes nouvelles qui captent une très forte part de la croissance à partir des années 1980. Plus largement, cette dynamique de croissance tient à la constitution, en grande couronne, de pôles économiques principalement spécialisés dans le « transport et la logistique » (Roissy, Sénart) et l'industrie de production ; qu'il s'agisse de l'industrie automobile (avec les entreprises Renault à Flins, PSA à Poissy), de l'industrie aéronautique (EADS à Élançourt et aux Mureaux)⁹.

Il est d'ailleurs remarquable que s'y trouvent 32% des emplois franciliens contre 37% en petite couronne et 31 % à Paris (Leroi, 2016). Et la majorité de ces emplois est occupée par des habitants des départements de grande couronne. Quelques chiffres pour s'en convaincre : 320 000 actifs résidant dans l'Essonne y travaillent aussi, ils sont 370 000 en Yvelines, 350 000 en Seine et Marne et 260 000 dans le Val d'Oise. Si on compare ces chiffres aux navetteurs quotidiens, que constate-t-on ? Ceux qui font quotidiennement la navette grande couronne/ métropole du Grand Paris sont moins nombreux que les autres « les résidents/travailleurs de la grande couronne » : on en compte de 190 000 à 220 000 dans chaque département. Contrairement à une idée reçue, les travailleurs de

⁹ Sur les dominantes économiques des territoires franciliens, voir la récente étude de Leroi (P.), *Les trajectoires de l'économie francilienne. Constats et enjeux*, IAU Île-de-France, mars 2016, p.41-44.

grande couronne ne sont donc pas tous de grands navetteurs quotidiens ... même s'ils sont un tiers à se rendre, chaque jour, dans le cœur d'agglomération¹⁰.

Le nombre de déplacements quotidiens domicile-travail entre et au-sein des départements



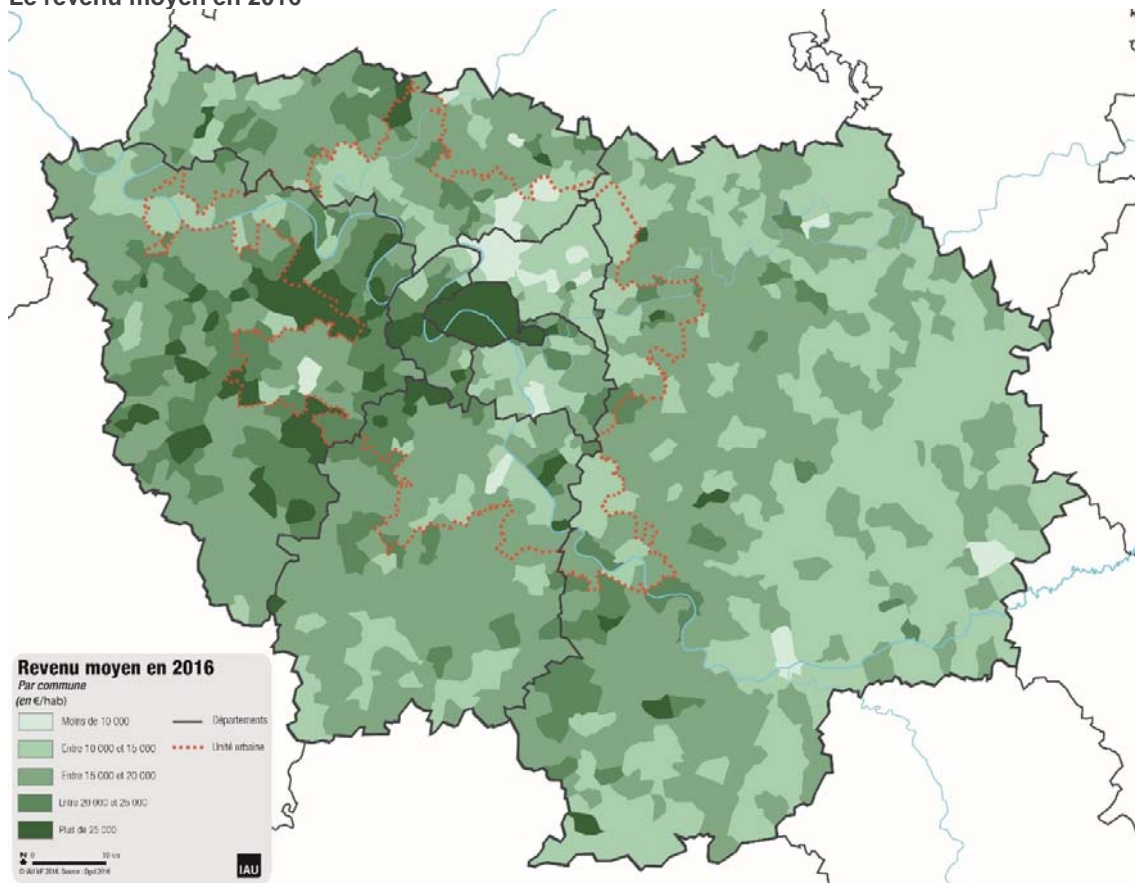
Au début des années 2000, la courbe des emplois s'est tassée mettant fin à 40 ans de croissance continue en grande couronne. Et, sur la dernière période 2010-2014, les départements de grande couronne ont marqué le pas peinant à générer des emplois au rythme de leur croissance démographique (-0,4% dans le Val d'Oise, +0,3% dans les Yvelines, +0,5% en Essonne et +0,8% en Seine et Marne). Parallèlement, l'emploi a continué de progresser de manière un peu plus dynamique en petite couronne autour de 0,9% (Seine-Saint-Denis, Val de Marne) et 0,5% dans les Hauts-de-Seine. La crise économique de 2008 a ainsi marqué le début d'une divergence de trajectoire économique entre territoires régionaux : les départements de petite couronne semblent, sous réserve d'une analyse sur le plus long terme, plus bénéficiers du phénomène de métropolisation que ceux de grande couronne.

¹⁰ Les migrations domicile-travail se sont intensifiées sur les 30 dernières années, notamment en direction de la petite couronne. Les proportions d'actifs résidant en grande couronne et travaillant sur le territoire de la MGP hors Paris sont plus nombreuses en 2012 qu'en 1982 (21% au lieu de 19% d'actifs résidant dans une commune de grande couronne).

Revenus : des disparités moins fortes en grande couronne

Un autre indicateur des fortes disparités de développement des territoires franciliens est le revenu moyen. La région est à la fois celle où se situent les communes au revenu moyen par habitants parmi les plus élevés de France (58 261 €/hab.) et celles ayant de plus grandes difficultés avec un revenu moyen dont le plus faible est de 6 406 €/hab. La moyenne francilienne est de 17 355 €/hab. en 2015 contre 17 043 €/hab. en 2014, soit une augmentation de moins de 2%.

Le revenu moyen en 2016



On retrouve des contrastes importants entre les 4 départements de grande couronne mais plus atténués. Les revenus moyens les plus élevés se trouvent très clairement dans l'ouest francilien (en particulier dans les Yvelines dans la partie située au sein de la plaine de Versailles; les plus faibles se concentrent en Seine-et-Marne avec quelques poches dans les franges nord-ouest du Val-d'Oise.

Cet indicateur est fortement utilisé pour le calcul des contributions et des attributions péréquatrices. Il permet de prendre acte d'une réalité sociale que la fiscalité locale ne permet pas de mobiliser. En effet, les impôts ménages votés par les communes s'appliquent à une valeur locative ou foncière mais ne sont pas fonction des revenus des habitants (hors cas des abattements et exonérations). En d'autres termes, la commune ne dispose donc d'aucun levier pour utiliser cette « richesse locale » afin de générer des marges de manœuvre budgétaires communales. Mais ce constat appelle une double nuance si l'on adopte une perspective comparée dans le temps et dans l'espace.

La comparaison dans le temps fait ressortir que, en Région Île-de-France, le périurbain seine-et-marnais a, au cours des 15 dernières années, connu un recul relatif des ménages pauvres et modestes au profit de ménages aux revenus moyens ; la situation s'est donc plutôt améliorée en termes de revenus pour ce département à dominante périurbaine et rurale. Plus largement, les territoires où les revenus moyens sont les plus aisés s'étendent à l'ouest sur les espaces périurbains et désormais

jusqu'aux franges de la région francilienne et, au-delà même sur les communes avoisinantes, où viennent s'installer les cadres¹¹.

La comparaison entre espaces montre que, sur la période 2001-2011, les écarts de revenu se sont accentués non pas entre le cœur d'agglomération et la grande couronne mais, au sein même du cœur d'agglomération, entre les territoires où vivent les Franciliens les plus modestes et les secteurs plus aisés. Sur la même période, « la situation des ménages de la couronne périurbaine s'est nettement améliorée. Cette amélioration touche aussi bien les secteurs les plus aisés situés à l'ouest-sud-ouest que les secteurs proches de l'agglomération centrale où vivent des ménages à revenus moyens à aisés, ou encore les secteurs seine-et-marnais plus éloignés où les ménages à revenus modestes à moyens sont surreprésentés¹². » En résumé, les disparités sont tendanciellement moins fortes entre les territoires de la grande couronne et les écarts s'atténuent avec le cœur d'agglomération.

¹¹ Voir sur ce point les analyses de Mariette Sagot, 2015, *op.cit*, p.22

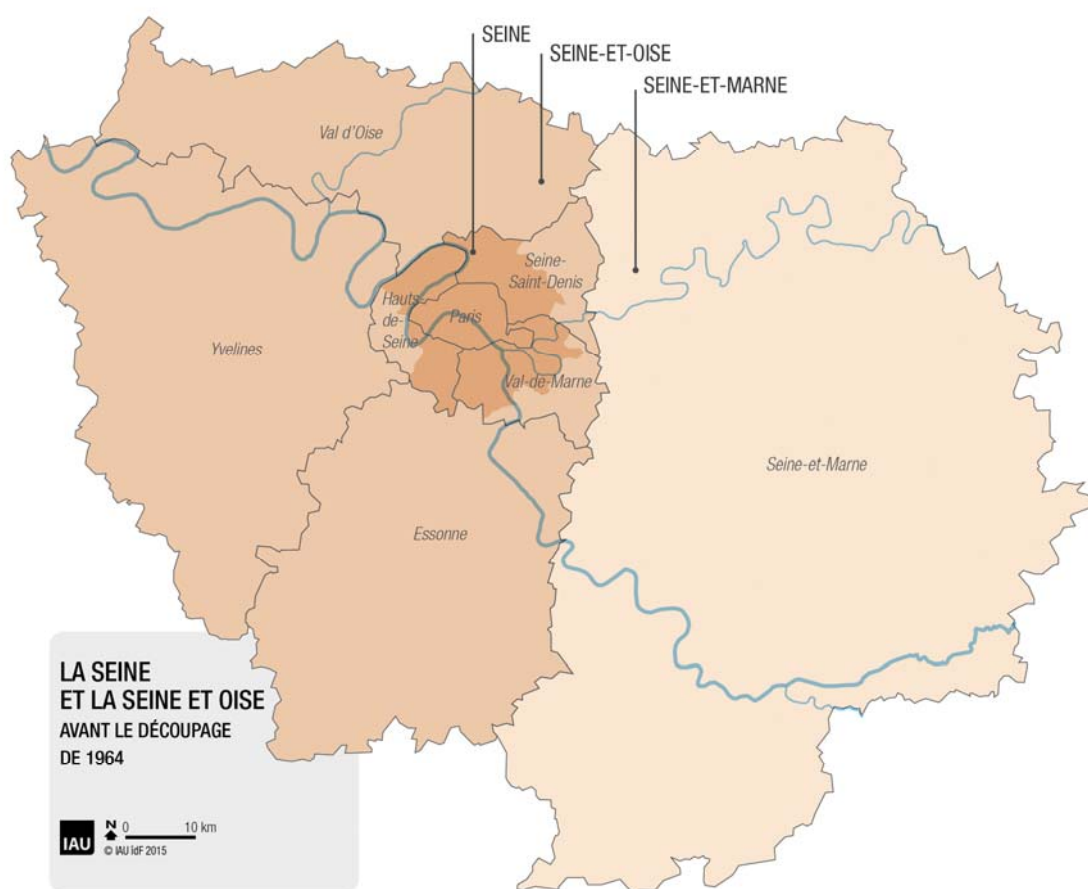
¹² *Ibid*

1.3 Caractéristiques institutionnelles

Rappelons tout d'abord que la gouvernance de la grande couronne repose sur quatre institutions. Quatre niveaux de gouvernement local interviennent dans la gestion et l'organisation des territoires composant les départements de grande couronne : les communes, les intercommunalités, les départements et la région.

Des départements récents : retour sur la loi de juillet 1964

Si le département de Seine-et-Marne a une histoire ancienne puisque, comme la majorité des départements, il a été créé sous la Révolution française, ce n'est pas le cas des autres départements de grande couronne. Leur histoire est récente et leur genèse déterminante pour comprendre comment s'organise aujourd'hui l'espace politique en grande couronne. Elle est étroitement liée à une pensée planificatrice du territoire francilien portée, dans les années 1960, par l'État via le District de la région parisienne créé en 1962.



La création, par la loi du 10 juillet 1964 relative à la réorganisation de la région parisienne, de trois nouveaux départements à la place de la Seine-et-Oise - l'Essonne, les Yvelines et le Val-d'Oise - est motivée par la volonté du gouvernement de l'époque de mieux organiser l'aménagement du territoire francilien. Soucieux de desserrer le cœur de l'agglomération aussi bien en termes d'emploi que de logements, il défend, sur la base des travaux de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP), dirigé par Paul Delouvrier, une approche polycentrique du développement de la région francilienne. Dans cette optique sont créées de nouvelles polarités autour de 5 villes nouvelles : Saint-Quentin en Yvelines, Melun-Sénart, Cergy-Pontoise, Marne La Vallée et Évry. Chacun de ces trois nouveaux départements est doté par le législateur, d'une ville chef-lieu et d'une institution départementale permettant d'en assurer la gestion et la cohérence en termes d'aménagement, Évry Cergy, Versailles. Le nouveau découpage des territoires des départements de la région francilienne s'est également traduit, en petite couronne, par la scission du département de la Seine en trois

départements (Seine Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val de Marne). Dans ce nouveau découpage des départements franciliens, le discours technique sur une meilleure répartition des politiques d'aménagement et des richesses fiscales visant à canaliser la croissance de l'agglomération et éviter une urbanisation anarchique a joué un rôle déterminant. Il ne faut pas non plus négliger la dimension politique de cette opération de découpe des frontières départementales : il convenait en effet, pour le gouvernement gaulliste, d'éviter que le Parti communiste ne s'empare du département de la Seine où il était en passe d'être majoritaire.

Cette redéfinition des frontières départementales a conduit à une fragmentation institutionnelle dont on a aujourd'hui encore l'héritage. En petite couronne, ce démembrement de la Seine interrompt le processus de dialogue, de construction de projets, entre Paris et ses communes voisines. Il conduit à une « mise en sommeil » de la dynamique de solidarité à l'échelle du département de la Seine qui avait patiemment été construite par les différentes politiques de péréquation initiées depuis le début du XXème siècle (logement, eau, électricité, assainissement)¹³ même si certaines de ces thématiques sont prises en charge par des syndicats intercommunaux.

Un émiettement communal

Cette fragmentation institutionnelle est renforcée par un important émiettement communal. Pas moins de 1154 communes sur les 1277 que compte la région île de France se trouvent en grande couronne. Elles sont très majoritairement de petite taille ; 73 % en effet ont moins de 2 000 habitants. Ce sont, selon les critères de l'INSEE, des communes à dominante rurale.

Le nombre de communes par départements

Région Île-de-France

Départements	Nombre de communes
Seine-et-Marne	511
Yvelines	262
Essonne	196
Val-d'Oise	185
Ensemble des départements de grande couronne	1154
Ensemble Île-de-France	1296

Le nombre de communes selon leur taille

Nombre d'habitants	Ensemble des communes de grande couronne	
	Nombre	Pourcentage
Moins de 500	292	25%
de 501 à 1000	271	23,5%
de 1001 à 2000	167	14,5%
plus de 2000	424	37%
Total	1276	100%

1154 communes, 1154 maires ; le moins que l'on puisse dire est que le maillage communal en grande couronne est très serré mais morcelé. Jusqu'à il y a peu, les intercommunalités ne recouvraient pas l'ensemble des départements de grande couronne. Les choses changent puisque la grande couronne s'organise ou, plus exactement, le maillage intercommunal est en cours de rationalisation sous l'impulsion des réformes initiées par le gouvernement qui a fixé la méthode, le cadre et l'agenda de cette réorganisation de l'intercommunalité en grande couronne.

¹³ Pour une synthèse de cette histoire du Grand Paris, du début du XXème siècle jusqu'à aujourd'hui, voir l'article de Bellanger (E.), « La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, 2013/2 n° 74, p.52-62.

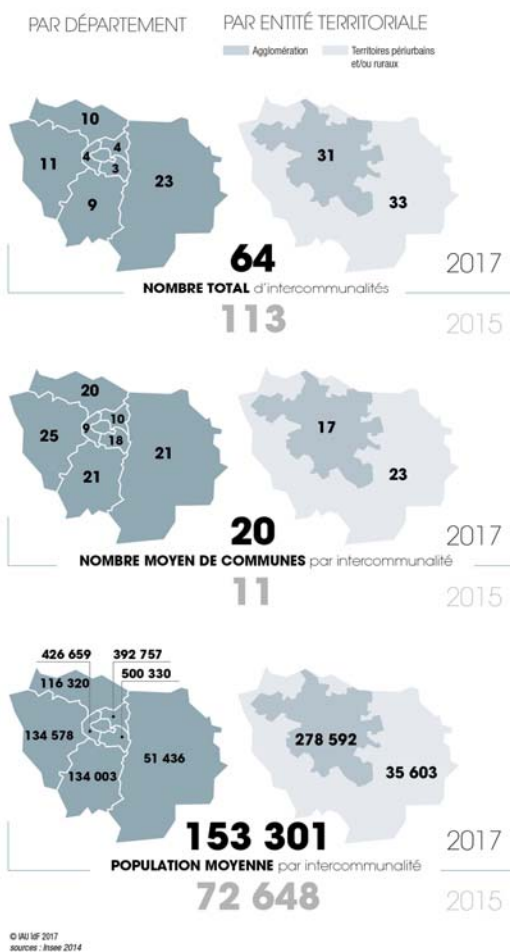
Une structuration en intercommunalités composant un nouveau paysage institutionnel

Après la structuration en intercommunalités de « plus de 200 000 habitants » des communes situées dans l'agglomération, concomitamment à la création dans la zone dense de la métropole du Grand Paris, ce sont les espaces périurbains et ruraux qui sont en voie d'être couverts par une nouvelle carte intercommunale¹⁴. Quelques chiffres pour saisir l'ampleur de la nouvelle donne intercommunale en grande couronne.

Au 1er janvier 2017, on compte 53 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en grande couronne alors qu'il y en avait 113 avant la réforme territoriale initiée par la loi Maptam de 2014 ; 20 se trouvent dans l'agglomération parisienne et 33 dans les territoires ruraux et périurbains. Cette réduction du nombre d'EPCI conduit logiquement à :

- une augmentation du nombre de communes/EPCI en grande couronne. Elles sont au minimum 20 et jusqu'à 25 en moyenne dans les Yvelines.
- une augmentation de la population par EPCI de grande couronne : la population dans chaque EPCI est supérieure à 100 000 habitants sauf en Seine et Marne où la moyenne est de 51 001 habitants. Les écarts sont toutefois importants entre l'agglomération - où les EPCI comptent en moyenne 276 335 habitants - et les territoires ruraux et périurbains où la moyenne est de 35 393 habitants. Ce chiffre demeure toutefois largement supérieur à la moyenne nationale des intercommunalités des territoires urbains et périurbains qui n'atteint, en moyenne, guère plus de 29 000 habitants en 2016¹⁵.

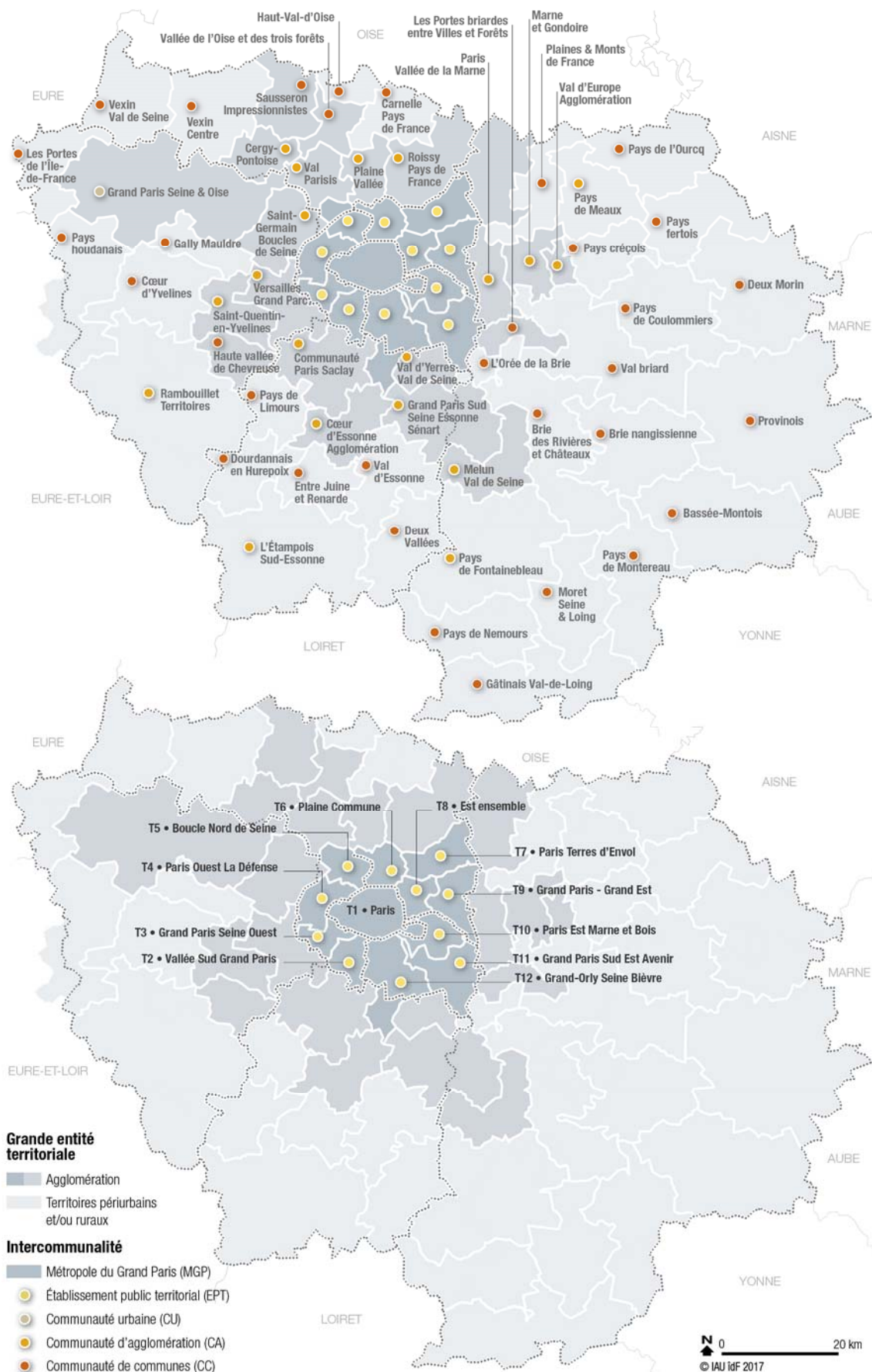
L'INTERCOMMUNALITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE



¹⁴ La loi NOTRe, adoptée le 7 août 2015, a relevé le seuil démographique que doivent atteindre les intercommunalités situées en dehors de l'agglomération, il est désormais de plus de 15 000 habitants.

¹⁵ Voir les chiffres de l'ADCF - <http://www.adcf.org/chiffres-cles>

Les intercommunalités franciliennes en 2017



À la lecture de ces cartes des intercommunalités franciliennes au 1er janvier 2017, la région Île-de-France semble se structurer autour de trois grands espaces institutionnels : l'espace du « cœur d'agglomération » qui correspond, avec quelques communes en moins, à la métropole du Grand Paris composée de ses 11 Territoires et de la ville de Paris, l'espace qui l'entoure composé des 19 nouvelles intercommunalités de plus de 200 000 habitants se trouvant dans l'agglomération enfin, un troisième espace composé des autres intercommunalités - celles dont le législateur a prescrit qu'elles devaient faire plus de 15 000 habitants - regroupant des communes périurbaines ou rurales.

Dans cette partition en trois grands espaces institutionnels de la région, celui qui est enserré entre la métropole du Grand Paris et la couronne périurbaine/rurale, apparaît dans une situation ambivalente. Cet espace est ambivalent par ses caractéristiques morphologiques. Comme dans le cœur d'agglomération, les logements collectifs y représentent la majeure partie du parc (55 % en 2012), à l'inverse de la couronne périurbaine où ce sont les logements individuels qui sont majoritaires. Dans le même temps, c'est un espace composé de territoires dont la caractéristique urbaine est minoritaire puisque plus de la moitié de leur superficie est occupée par de l'activité agricole (30 %) et par les bois et forêts (22 %). Il présente des enjeux particuliers de prise en compte des problématiques liées aux espaces ouverts, au patrimoine naturel, à la biodiversité Cet espace, par ses caractéristiques morphologiques, est donc à la fois semblable aux territoires les plus urbains tout en étant semblable aux territoires périurbains. Au fond, il correspond dans ses limites géographiques à une notion ancienne dans l'aménagement de l'Île-de-France, celle de « ceinture verte » définie par un anneau compris entre 10 et 30 km par rapport au cœur d'agglomération¹⁶. Or cet espace a un poids significatif dans l'ensemble francilien. Il rassemble 384 communes, soit près d'un tiers des communes de la région, pour 23% de sa superficie (2 788 km²). Et surtout, il accueille 32% de la population en 2012 (3,8 millions d'habitants) pour 26% des emplois (près de 1,5 million).

La nouveauté est que cet espace qui, d'un point de vue morphologique forme une unité, tend aujourd'hui également vers une homogénéité institutionnelle. Il est désormais recouvert par des EPCI (établissements publics à caractère intercommunal) dont la forme juridique peut varier (CC, CA ou CU) mais qui, tous, ont un point commun : ce sont des intercommunalités de grande taille. À l'exception de 5 d'entre-elles, elles font toutes plus de 92 000 habitants et la plus grande - Grand Paris Seine et Oise - regroupe 73 communes pour 404 183 habitants.

Les intercommunalités de l'agglomération parisienne (hors MGP)

Nom des intercommunalités	Type d'intercommunalité	Nombre d'habitants	Nombre de communes	Département
Grand Paris Seine et Oise	CU	404 183	73	78
Roissy Pays de France	CA	337 717	42	95
Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	CA	332 288	24	95
Saint Germain Boucles de Seine	CA	332 288	20	78
Communauté Paris Saclay	CA	302 260	27	91
Val Parisis	CA	263 985	15	95
Versailles Grand Parc	CA	263 164	19	78
Saint Quentin en Yvelines	CA	227 137	12	78
Paris Vallée de la Marne		225 706	12	77
Cergy Pontoise	CA	199 938	13	95
Cœur d'Essonne Agglomération	CA	193 221	21	91
Plaine Vallée	CA	179 674	18	95
Val d'Yerres Val de Seine	CA	175 097	9	91
Melun Val de Seine	CA	125 506	16	77
Marne et Gondoire	CA	92 276	18	77

¹⁶ Laruelle (N.), La ceinture verte d'Île-de-France, un espace de vie à réinventer, IAURIF, Paris, 2005.

Les Portes Briardes entre Villes et Forêts	CC	45 343	5	77
Vallée de l'Oise et des Trois Forêts	CC	37 625	9	95
Val d'Europe agglomération	CA	30 732	5	77
Haute Vallée de la Chevreuse	CC	25 076	10	78
Sauserron Impressionnistes	CC	19 604	16	95

Des intercommunalités, qui ont vocation à assurer la gestion de nombre de politiques publiques et n'ont que peu à voir avec les intercommunalités des autres territoires périurbains et ruraux. Ce nouvel espace regroupant ces intercommunalités XL n'a pas de reconnaissance institutionnelle, il n'est pas défini comme tel¹⁷ mais il constitue bien un espace singulier. Il l'est, en tous les cas, au regard de la métropole du Grand Paris et des intercommunalités rurales et périurbaines. Pour le distinguer de la grande couronne, on serait d'ailleurs tenté de le qualifier de « moyenne couronne » ; dénomination évoquant cette idée d'entre-deux dans lequel il se situe.

Mais cet espace de « moyenne couronne », cette autre partie de l'agglomération pourrait, demain, de plus en plus se confondre sur le plan morphologique avec l'agglomération et se fondre sur le plan institutionnel avec celle-ci, soit par rattachement des intercommunalités à la métropole du Grand Paris (sous réserve que la loi soit modifiée)¹⁸, soit par la construction d'une fédération des grandes intercommunalités à l'échelle de l'agglomération. Quel que soit le scénario d'évolution institutionnelle - statut quo, absorption par la métropole du Grand Paris ou développement d'une logique fédérative à l'échelle de l'agglomération - la gouvernance de cette « moyenne couronne » constitue un enjeu déterminant pour le devenir des départements de grande couronne.

Des intercommunalités de projet à construire

Au-delà de la carte de ces intercommunalités et de leurs frontières, la question est de savoir si les nouvelles intercommunalités de grande couronne et leurs élus seront capables, demain, de représenter l'ensemble des communes de ces territoires. Peuvent-ils être les « porte-voix » des périphéries métropolitaines, de ces territoires souvent « invisibles », qui se sentent pour certains les « laissés pour compte » du développement métropolitain ?

Dans l'immédiat, on peut en douter pour deux raisons au moins.

Si le fait intercommunal s'est généralisé en grande couronne, il doit faire avec la force du tropisme municipal et avec une intercommunalité qui n'en est qu'à l'état naissant dans nombre de secteurs. Le tropisme municipal tient notamment au mode d'élection des conseillers communautaires. Ils sont élus au suffrage universel direct mais par un fléchage des listes lors des élections municipales – le scrutin fléché permet de distinguer sur le bulletin de vote et selon des modalités spécifiques les futurs élus communautaires. Ce mode de désignation a le mérite de donner plus de lisibilité aux élections intercommunales, mais il « tend à maintenir la position connexe du mandat intercommunal par rapport au mandat municipal. La circonscription électorale reste la commune et les candidats communautaires sont choisis en fonction de leur place sur la liste municipale¹⁹. » La démocratie intercommunale reste ainsi, comme le souligne Eric Kerrouche (2008), une « démocratie de seconde zone ». De fait, ce dispositif de désignation maintient les intercommunalités dans une subordination politique aux communes tout en disposant, et c'est là tout le paradoxe, d'une très large autonomie fonctionnelle et qui est de plus en plus grande en raison du renforcement de leurs compétences.

Une difficulté du lien au territoire politique à laquelle s'ajoute le fait que les structures intercommunales dans l'agglomération parisienne - qu'elles soient le résultat d'une fusion, d'une création ex-nihilo ou d'une absorption - commencent tout juste à se structurer, à définir leur intérêt communautaire, à s'accorder sur les compétences qu'elles vont effectivement prendre en plus de leurs compétences obligatoires. Au-delà, dans le périurbain et le rural, des intercommunalités n'ont pas bougé mais d'autres viennent à peine de s'accorder sur leur périmètre, les nouveaux schémas départementaux

¹⁷ Si n'est par la loi MAPTAM qui l'a désignée comme le périmètre du Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) devant faire « poids » à la métropole du Grand Paris, article 11 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹⁸ Rien n'est prévu en effet dans la Loi Notre pour l'entrée de nouvelles communes ou structures intercommunales. En l'état du droit, le périmètre de la métropole du Grand Paris est figé.

¹⁹ Le Saout (R.), Vignon (S.), « Un éclairage en trompe-l'œil, l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014 », in *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger Levraut, 2015.

de coopération intercommunale (SDCI) récemment validés. Il y a tout un travail d'apprentissage d'une culture du projet et de légitimité de ces structures intercommunales avant que les élus communautaires ne soient en mesure de jouer un véritable rôle d'intermédiaire, de porte-voix des petites communes rurales et périurbaines.

Au contraire, la capacité de l'institution départementale à résister aux multiples tentatives de suppression initiées, depuis deux siècles, par les différents gouvernements tient en grande partie à l'ancrage des conseillers départementaux, à leurs liens avec les habitants et les élus de ces territoires. Il est entretenu par leur mode d'élection - le scrutin binominal majoritaire - et le maintien d'un découpage en cantons qui ne tient que partiellement compte du poids démographique. Il en résulte, dans ces départements de grande couronne, majoritairement composés de communes de moins de 2000 habitants (cf. la carte des communes) une surreprésentation dans les assemblées départementales des élus des communes de moins de 2000 habitants. Ce lien à leur territoire politique - à leur canton - à partir duquel les conseillers départementaux construisent encore aujourd'hui leur légitimité politique explique l'importance qu'ils accordent à leur rôle « traditionnel » de relais, d'intercesseur entre le bloc communal et les services de l'État et, plus récemment, les services de la région²⁰.

Ce rôle est bien au principe de l'action des 204 conseillers départementaux des 4 conseils départementaux de grande couronne. Avec la réforme du 17 mai 2013²¹, leur mode de désignation a changé aux dernières élections cantonales. Ils sont désormais élus au scrutin binominal mixte à deux tours et non plus au scrutin uninominal à deux tours. Ce binôme, nouvelle formule composé d'un titulaire et d'un suppléant de sexe opposé - une femme/un homme ou vice versa - a mécaniquement conduit à une plus grande féminisation des assemblées départementales en grande couronne. En revanche, comme ailleurs²², cela ne s'est pas traduit par une féminisation des présidences des conseils départementaux puisque, aucun des 4 conseils départementaux n'est dirigé par une femme comme sous la mandature précédente. Un mode de scrutin binominal qui, par rapport au scrutin de liste régional, favorise l'ancrage des élus locaux. Pour se faire élire, les élus départementaux doivent « labourer » leur territoire, donner des gages de proximité à leurs électeurs. Et, de fait, ils incarnent encore aujourd'hui, tout particulièrement, dans les territoires ruraux et périurbains « une figure politique de la proximité » assurant un rôle clé de médiateur, d'intercesseur des attentes et des besoins des maires de ces territoires auprès des services de l'État et auprès de la région (Le Goff, 2015).

Or, ce rôle sera d'autant plus important demain que la mise en place des nouvelles intercommunalités, aussi bien celles situées dans l'agglomération qu'au-delà, s'est accompagnée d'une limitation à 15 du nombre de postes de vice-président dans ces structures. Il en résulte un risque d'exclusion de certains maires du gouvernement des intercommunalités. Au regard du nombre de communes que les EPCI regroupent dans les territoires périurbains et ruraux (en moyenne 23) l'accès aux postes de responsabilité sera plus compliqué pour les maires des petites communes surtout s'ils n'ont pas de ressources artisanes. Ils auront plus de difficulté à faire entendre leur voix et à faire prévaloir leurs intérêts dans l'espace politique intercommunal.

Une association pour peser face à la Métropole du Grand Paris : Grande Couronne Capitale

C'était d'ailleurs l'une des inquiétudes face au Grand Paris, formulées par plusieurs maires des territoires périurbains de l'ouest francilien (Val d'Oise, Yvelines) que nous avons interrogés dans une précédente étude. Pour certains, le Grand Paris, entendu dans une dimension spatiale (correspondant à la nappe urbaine de l'agglomération), est perçu comme un risque pour leur territoire de se trouver, demain, non pas absorbé mais à la périphérie des enjeux institutionnels et, corrélativement, des financements. Ils craignent de se trouver, pour reprendre l'expression de l'un des maires rencontrés, dans une « frange », coincés entre les frontières de la métropole institutionnelle ou des nouvelles intercommunalités XL du reste de l'agglomération, et les frontières de la région Île-de-France dans son périmètre actuel. Autrement dit, ils craignent d'être « les laissés pour compte » de la reconfiguration de la gouvernance territoriale en Île-de-France sans moyens pour faire entendre leur voix.

²⁰ Rappelons que, de leur côté, les conseillers régionaux sont élus sur des scrutins de liste dans des circonscriptions départementales.

²¹ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires. Avec cette loi, l'assemblée qui dirige le département prend le nom de conseil départemental (en remplacement de la précédente appellation de conseil général).

²² Seulement 10 départements sur 101 sont aujourd'hui présidés par une femme.

D'où la création, à l'initiative des présidents des départements de grande couronne, au mois de décembre 2015, d'une association qui fonctionne sur le mode d'une coopération souple de projet : Grande Couronne Capitale. Elle regroupe les 4 conseils départementaux avec l'objectif, clairement affiché dans ses statuts, de défendre les intérêts de la grande couronne.

Conseil départemental du 18 décembre 2015
Annexe à la délibération n° 1/06

<h1>Grande Couronne Capitale</h1> <p>Association des départements de grande couronne</p>	<p>Accusé de réception – Ministère de l'intérieur 077-227700010-20151218-Imo100000013100-DE</p> <p>Acte Certifié exécutoire</p> <p>Envoi Préfecture : 21/12/2015 Réception Préfet : 21/12/2015 Publication RAAD : 21/12/2015</p>
--	--

- STATUTS -

PREAMBULE

La loi NOTRe et la loi Maptam ont institutionnalisé le fait métropolitain et modifié profondément les compétences et le financement des collectivités territoriales sans proposer une vision claire et prospective d'une organisation territoriale efficace et économe des deniers publics.

En Île de France, le poids démographique et économique du projet de Métropole du Grand Paris pourrait concentrer l'attention et aspirer les financements au détriment de la deuxième couronne. Cette pente naturelle liée au statut de capitale de Paris mérite d'être équilibrée par la mise en valeur des atouts et des potentialités présentes dans les départements de la deuxième couronne.

Le phénomène de métropolisation va se poursuivre avec certitude et c'est sur le territoire de deuxième couronne que se développeront les infrastructures et les nouvelles formes d'urbanisation.

Or, face au mouvement de concentration et de centralisation qui est à l'œuvre au travers du projet de métropole parisienne nos quatre conseils départementaux entendent affirmer l'identité et la spécificité de leurs territoires dans la Région Île-de-France, à l'équivalent de Paris et la petite couronne.

En effet, nos conseils départementaux ont de nombreux atouts – espace, croissance démographique, dynamique socio-économique et infrastructures – qui constituent autant de perspectives de développement pour le Grand Paris et l'Île-de-France. L'équilibre régional a besoin de ce dialogue entre les différents territoires que sont la Région, la Métropole du Grand Paris et la deuxième couronne. Qui mieux que nos conseils départementaux peuvent porter une vision d'avenir cohérente et ancrée dans les réalités de nos territoires ?

A l'instar des grandes associations d'élus déjà constituées, la présente association a pour objectif d'agréger et de fédérer une parole publique forte et influente, représentative de l'intérêt général des territoires des 4 départements de la grande couronne : Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines.

TITRE I : CONSTITUTION – OBJET – SIEGE SOCIAL - DUREE

ARTICLE 1 – CONSTITUTION ET DENOMINATION

Il est fondé entre les adhérents aux présents statuts une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, dénommée « Grande Couronne Capitale - Association des départements de la grande couronne d'Île-de-France ».

À l'instar des coopérations souples de projet mise en place ces dernières années en Île-de-France²³, cette association constitue, *estime le président du conseil départemental de Seine et Marne*, un « outil de lobbying pour faire entendre sa voix sur les projets structurants auprès de la région. Nous ne devons pas nous retrouver dans la position de territoire où on envoie ce que l'on ne veut pas et ce que l'on veut ». « L'objectif, *considère pour sa part le président du conseil départemental de l'Essonne, François Durovray* est de permettre à l'Île-de-France de marcher de manière équilibrée sur deux jambes. La Métropole, et la grande couronne qui représente tout de même 5,7 millions d'habitants, et près de 90% du territoire francilien²⁴. » Cette association s'est déjà mobilisée pour dénoncer les « baisses drastiques des dotations de l'État », pour négocier avec la région le maintien des agences départementales de développement économique en grande couronne ou encore pour appuyer la candidature de la France à l'exposition Universelle de 2025. Une chose est sûre, les présidents des conseils départementaux entendent bien, avec cette association, faire entendre la voix des collectivités locales et des intercommunalités des territoires de Grande couronne et peser sur les futures évolutions du paysage institutionnel francilien.

23 Sur les coopérations souples de projet en Île-de-France, voir Les coopérations souples de projet. Un outil du Grand Paris de demain ?, APUR, IAU, Paris Métropole, juin 2015.

24 Cité par Descalles (J.), « Les élus de la grande couronne se rebiffent », Grand Paris développement, printemps 2016.

Synthèse partie 1

Que nous disent ces caractéristiques des départements de grande couronne sur ce qui s'y joue aujourd'hui aussi bien en termes de développement que sur le plan institutionnel ?

Elles nous disent d'abord que ces départements sont bien directement impactés par les processus de métropolisation qui touchent l'aire francilienne. On le voit, en particulier, à travers la diffusion des cadres dans l'espace francilien ; leur présence ne se limite pas ou plus à la seule première couronne, à l'agglomération de Paris. Ils sont aussi présents dans les territoires périurbains et ruraux ; un changement dans la composition sociologique de ces espaces qui se retrouve dans le profil des maires de ces territoires où les cadres-retraités sont désormais nettement majoritaires. C'est particulièrement vrai dans l'ouest francilien (Le Goff, 2014).

Elles nous disent ensuite que ces départements, qui sont à la fois dans l'agglomération tout en englobant le périurbain et le rural, n'ont pas autant de pôles de développement économique que dans le cœur d'agglomération mais qu'ils ont d'autres atouts, d'autres richesses qui sont nécessaires au développement du système métropolitain régional. Ces richesses sont les espaces naturels valorisés pour partie par les Parcs naturels régionaux (PNR) les terres de maraîchage, les espaces de stockage et des réserves foncières encore importantes.

Elles nous disent aussi qu'une large partie de ces départements se trouve dans l'agglomération de Paris, que la majorité même des habitants de ces départements de grande couronne - hormis en Seine et Marne - y vivent. Or, cette partie urbaine apparaît dans une situation de plus en plus singulière aujourd'hui par rapport aux territoires périurbains et ruraux de grande couronne. Non seulement elle dispose de caractéristiques sociales, économiques, morphologiques qui, par bien des aspects, la rapproche de la zone dense, mais elle s'en rapproche aussi sur le plan institutionnel avec la création d'intercommunalités XL (de plus de 200 000 habitants) qui n'ont que peu à voir avec les intercommunalités des territoires périurbains et ruraux du reste de la grande couronne. Ces structures intercommunales par leurs moyens financiers, par les politiques d'aménagement qu'elles seront en mesure de conduire, par l'ingénierie dont elles disposent se posent en acteurs autonomes qui se dégagent de leur dépendance aussi bien technique que financière à l'égard des départements dont les ressources, en particulier financières mais aussi juridiques, d'ingénierie et leurs moyens humains, tendent à diminuer. Ce sont bien d'ailleurs les EPCI situés dans l'agglomération qui se dotent aujourd'hui d'outils propres en matière d'aménagement tandis que les territoires périurbains et ruraux, on va le voir, se trouvent plus démunis en ingénierie.

2 - Les départements face à la réforme territoriale et à la contrainte budgétaire

Au lancement de la réforme territoriale en 2013, l'avenir des départements semblait bien compromis ; le gouvernement ayant clairement affiché sa volonté de les faire disparaître. Au final, ils ne sont apparemment pas les grands perdants de la réforme territoriale tout du moins dans la phase qui vient de s'achever.

2.1 Une contrainte financière plus que juridique

Fin de la clause de compétence générale : des effets limités

Seuls les services de transports interurbains et scolaires sont confiés par la loi NOTRe à la Région ce qui, en Île-de-France, ne modifie pas l'équilibre des pouvoirs puisque ces compétences sont déjà assurées (depuis 2005) au niveau régional via le Syndicat des transports d'Île-de-France (le STIF). Les départements demeurent compétents pour la gestion des routes et des collèges et, bien sûr, dans le domaine de l'action sociale qui constitue le socle de leur action publique. En revanche, ils perdent leur compétence sur le développement économique au profit des régions. Et surtout, ils perdent comme les régions leur clause de compétence générale. Pour autant, cela ne change pas substantiellement la donne quant aux compétences qu'ils peuvent exercer d'autant moins qu'il a été prévu par la loi NOTRe une « clause de solidarité territoriale » à partir de laquelle les conseils départementaux ont la possibilité de développer un large éventail de politiques publiques. Cette clause de solidarité territoriale est définie par l'article L3211-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) :

« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

Sous réserve que la définition très large de cette clause ne soit progressivement interprétée par le gouvernement et par la jurisprudence de manière restrictive, les conseils départementaux peuvent donc juridiquement continuer à jouer un rôle dans bien des domaines d'action publique sans qu'explicitement ils en soient chargés dès lors que leurs actions concourent à la solidarité et à la cohésion territoriale. Ils peuvent en particulier soutenir les projets du bloc communal qui, lui, dispose de la compétence générale.

L'impact des baisses de dotation de l'État

Ce ne sont donc pas tant les dispositions juridiques prévues par la loi NOTRe d'août 2015 qui réduisent le champ des possibles des conseils départementaux en matière d'action publique mais bien plutôt des contraintes financières. Celles-ci sont imposées, pour une grande partie par l'État qui, à défaut de réduire substantiellement leurs marges de manœuvre par le droit, les limite par la contrainte financière. Ces contraintes sont de deux types.

- 1) Les baisses de dotation de l'État (dotations globales de fonctionnement) engagées depuis 2014.

L'État a annoncé une réduction des concours versés aux collectivités à hauteur de 11 Mds€ sur 3 ans soit 3,66 Md€ par an. Elle impacte les différents échelons de collectivité territoriale selon leur part respective dans les finances publiques. Pour les départements de grande couronne, on note ainsi entre 2014 et 2016, une diminution respective de²⁵ :

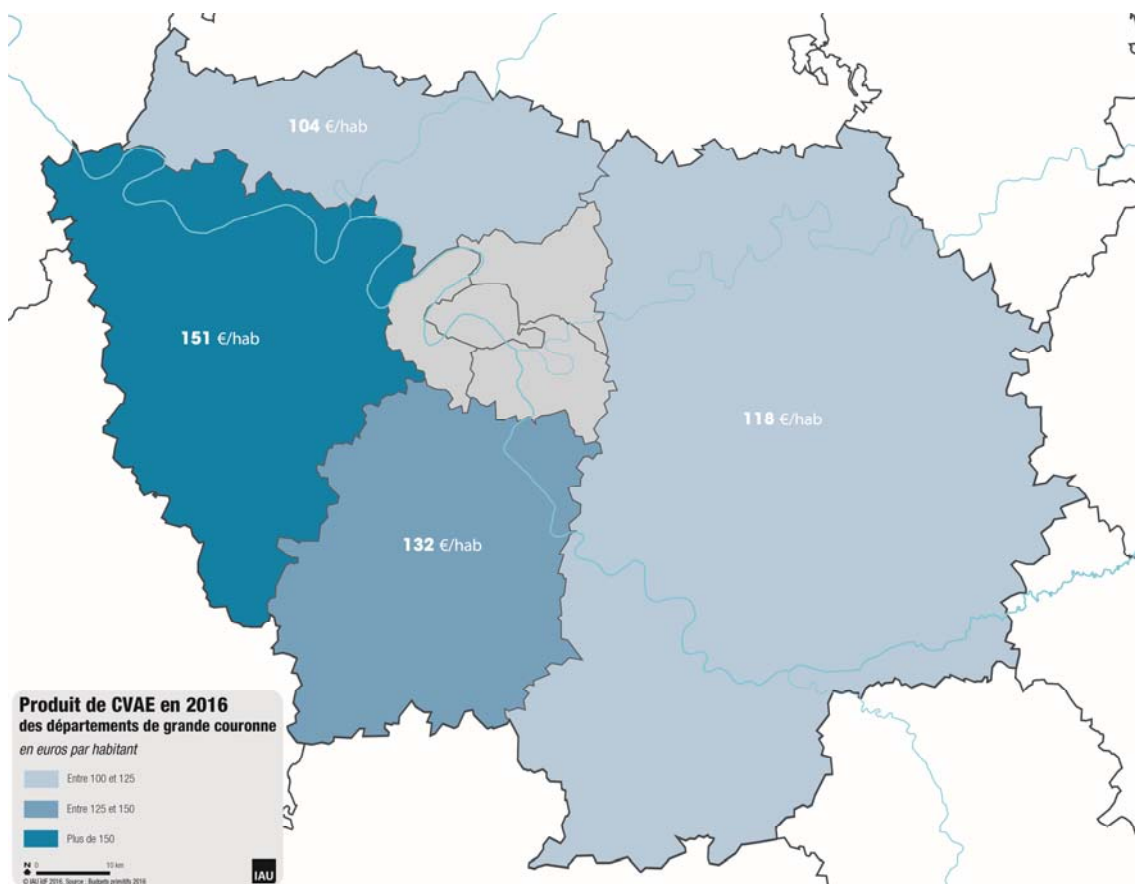
- 30% soit 47,6 M€ pour l'Essonne
- 38% soit 60,1 M€ pour le Val-d'Oise

²⁵ Ces données correspondent à la somme des composantes de la DGF : forfaitaire, compensation, fonctionnement minimale et péréquation urbaine.

- 29% soit 43,8 M€ pour la Seine-et-Marne
- 59% soit 76,1 M€ pour les Yvelines

2) La prochaine diminution des recettes fiscales.

En 2017, les départements connaissent une baisse de leur part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au profit des régions pour compenser les nouvelles charges (notamment dans le domaine économique) de ces dernières. Ainsi, sur les 48,5% de recettes de la CVAE versées jusqu'ici aux départements, 25% sont depuis le 1er janvier 2017, reversées aux régions²⁶. Précisons que la région île-de-France compense ces transferts sur la base des produits 2016 de la CVAE, elle conserve en revanche la croissance de cette imposition. À partir de 2017, la perte financière pour l'ensemble des départements de grande couronne est estimée à 13 M€ par an et pourrait être supérieure les prochaines années puisque la CVAE est une taxe dynamique, susceptible de progresser (elle a ainsi augmenté de 2015 à 2016 de 3%) ou de baisser (elle a baissé de 2,5% de 2013 à 2014). En 2016, comme le montre la carte ci-dessous, ce sont dans les départements des Yvelines et de l'Essonne que le produit de la CVAE est le plus important.



Parallèlement à ces baisses de recettes, les départements de grande couronne subissent tous des augmentations de leurs dépenses de solidarité liées au Revenu de solidarité active (RSA) et à l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). Sur la période 2013-2017, les augmentations sont les suivantes :

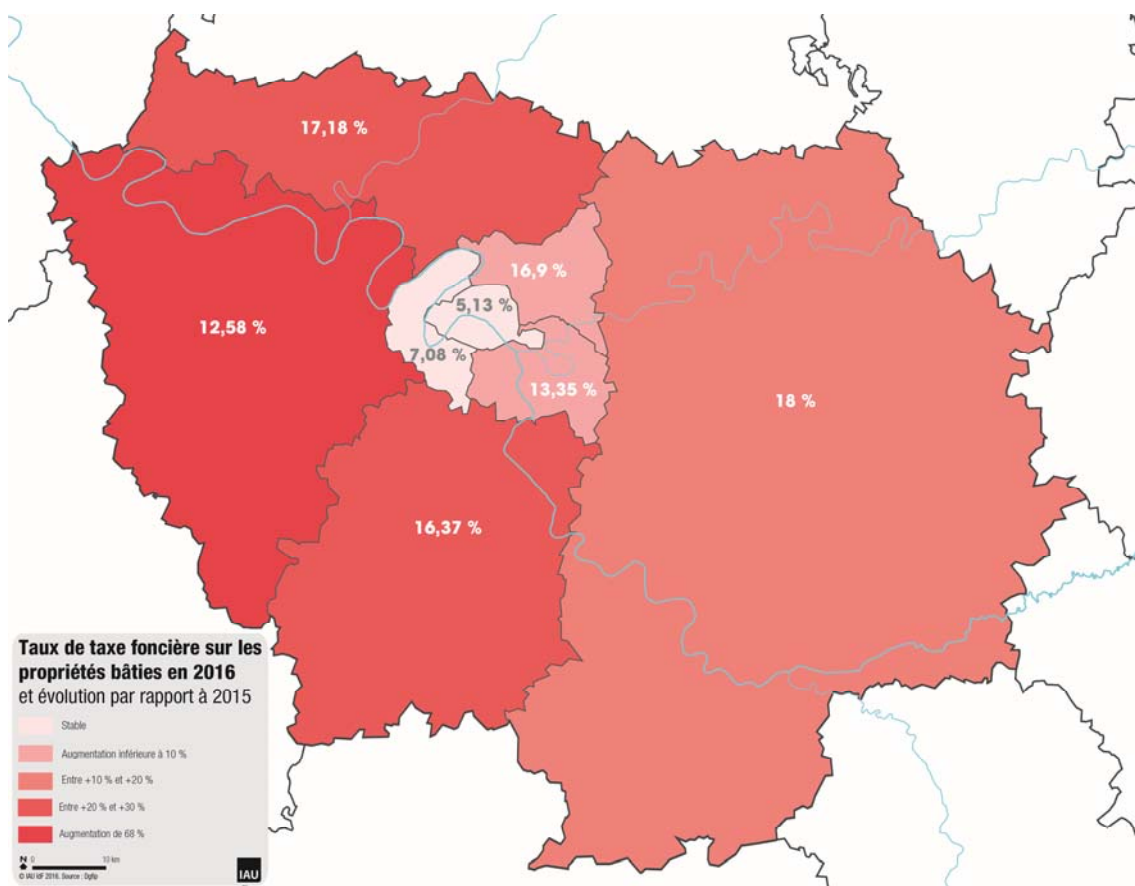
- + 95 M€ pour l'Essonne
- + 60 M€ pour la Seine-et-Marne
- + 74 M€ pour le Val-d'Oise
- + 38 M€ pour les Yvelines

On l'aura compris, la nouvelle répartition des recettes fiscales de la CVAE entre collectivités territoriales conjuguée à la baisse des dotations de l'État et à la hausse constante - non totalement compensée - des dépenses sociales impacte fortement les finances des conseils départementaux.

²⁶ Le produit de la CVAE est donc désormais réparti à hauteur de 50% aux régions, 23,5% aux départements (au lieu de 48,5%) et 26,5% aux communes et à leurs groupements dont la part reste stable.

Pour continuer à développer des politiques publiques, au-delà de leur rôle de distribution des aides sociales (RSA, APA ...), les exécutifs des conseils départementaux sont donc amenés à réduire leurs dépenses publiques, à recourir à l'emprunt et/ou à relever leurs taux d'imposition en vue d'augmenter leurs recettes.

En matière fiscale, les marges de manœuvre des départements sont néanmoins limitées depuis la réforme en 2010 de la Taxe professionnelle (T.P) qui a réduit leurs instruments fiscaux. Désormais, le principal levier fiscal sur lequel ils peuvent jouer est le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB. Les présidents des 4 conseils départementaux de grande couronne ont d'ailleurs tous relevé ce taux en 2016 d'au-moins 10% et de 68% dans les Yvelines. Malgré cette augmentation, ce département dispose toujours du taux le plus faible de grande couronne où les taux de la TFPB sont majoritairement supérieurs à ceux des départements de la petite couronne. Ils sont notamment très faibles à Paris et dans les Hauts-de Seine, respectivement 5,13% et 7,08%.

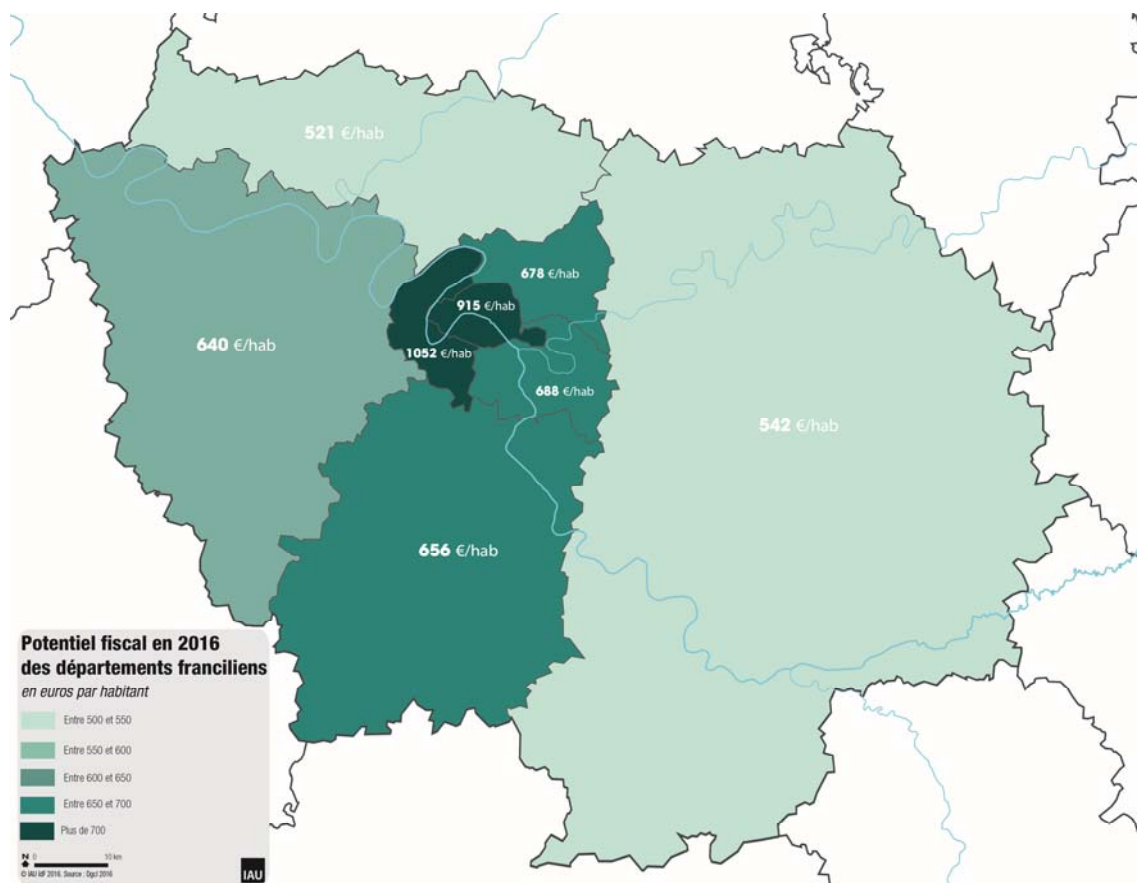


2.2 La richesse fiscale des et dans les départements de grande couronne

Les écarts entre les taux de la taxe foncière s'expliquent par des choix politiques mais aussi par la disparité de richesse fiscale des territoires qui est calculée à partir d'un instrument d'action publique : « le potentiel fiscal ».

Le potentiel fiscal des départements

Plus couramment utilisé à l'échelle communale, le potentiel fiscal l'est également à l'échelle départementale car il constitue un indicateur clef pour la répartition des concours financiers de l'État (Dotation globale de fonctionnement, Dotations d'équipement). Le potentiel fiscal vise en effet à évaluer la capacité d'un territoire à générer des ressources fiscales indépendamment du taux qui est susceptible d'être appliqué aux bases fiscales par les exécutifs locaux. Plus qu'un simple indicateur, le potentiel fiscal joue donc un rôle déterminant dans la répartition des dotations de l'État et produit des effets importants dans la redistribution des richesses à l'échelle francilienne puisqu'il est l'instrument sur lequel repose les mécanismes de péréquation horizontale des ressources publiques entre communes (Fonds de solidarité des communes de la région île de France – FSRIF et le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales - FPIC).

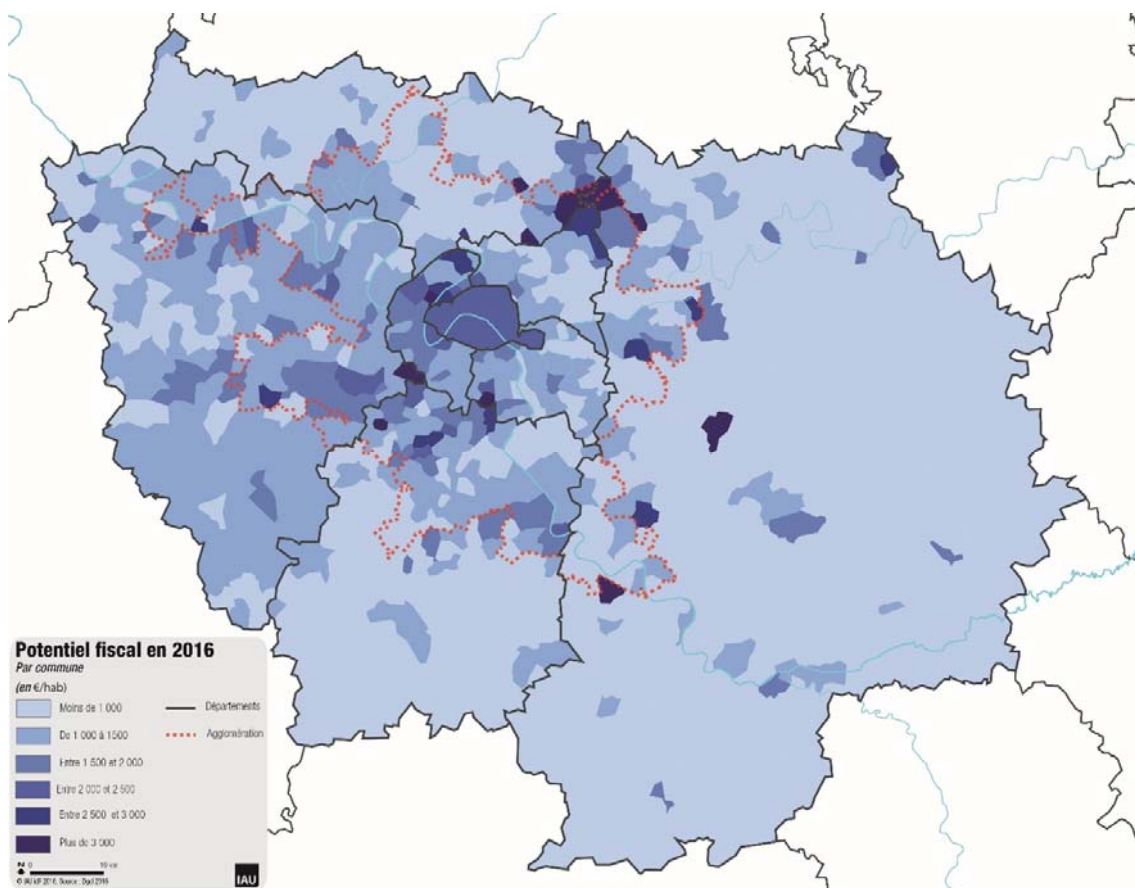


En grande couronne, le potentiel fiscal par habitant calculé à l'échelle départementale fait apparaître des différences sensibles entre les départements. S'élevant à plus de 640 €/habitant, il est supérieur en Essonne et dans les Yvelines comparativement au Val-d'Oise et à la Seine-et-Marne où il ne dépasse pas les 542 €/hab. L'écart entre la petite et la grande couronne est plus marqué encore puisque le potentiel fiscal par habitant est à Paris de 915 €/hab. et de 1052€/hab. dans les Hauts-de-Seine.

Des communes au potentiel fiscal en majorité plus faible qu'en cœur d'agglomération

Pour saisir l'existence ou non de différences de richesse fiscale entre la partie des départements située dans l'agglomération et celle des espaces périurbains et ruraux, il est important de descendre à l'échelle de la commune. Le potentiel fiscal des communes est déterminé par application, aux bases des quatre taxes²⁷ directes qu'elles perçoivent, d'un taux moyen national d'imposition pour chacune des taxes. Sur cette base, il est dès lors possible de dégager la « potentialité de ressources » mobilisables pour la commune en s'affranchissant de la politique de taux menée par les élus locaux²⁸.

Le potentiel fiscal en 2016



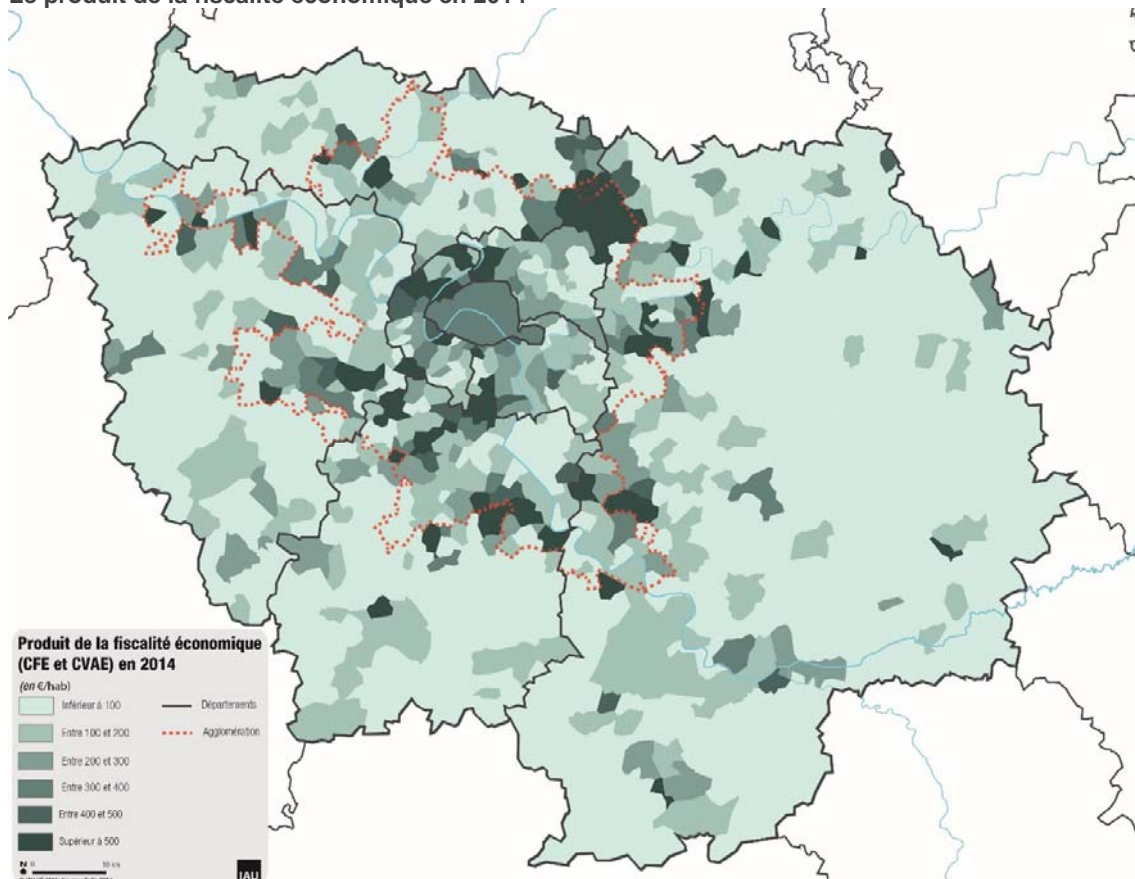
Cette carte du « potentiel fiscal » par habitant met bien évidence une spatialisation très différenciée de la richesse entre départements de grande couronne et au sein même de ces départements. Toutes les communes de la partie ouest de la grande couronne, principalement dans les Yvelines mais aussi celles situées au nord-ouest de l'Essonne ont un potentiel fiscal situé entre 1500 et 3000 euros par

²⁷ Ces 4 taxes sont la taxe « entreprises » - la cotisation foncière des entreprises et les taxes « ménages » - taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti.

²⁸ Néanmoins, cet indicateur comporte un certain nombre de biais, il ne donne qu'une image déformée de la richesse réelle des communes car il s'appuie sur des valeurs locatives cadastrales jugées économiquement arbitraires et spatialement hétérogènes.

habitant tandis que dans le Val-d'Oise et en Seine-et-Marne il ne dépasse pas les 1000 euros²⁹ hormis dans quelques rares « poches ». Dans celles-ci se trouvent des communes qui bénéficient d'infrastructures majeures du système francilien comme une plate-forme aéroportuaire (Tremblay-en-France, Roissy-en-France), une centrale électrique (Porcheville) ou des grandes entreprises (comme à Flins sur Seine et Aubergenville qui accueillent un site de l'usine Renault). Ces infrastructures génèrent une importante fiscalité économique (la contribution foncière sur les entreprises – CFE - désormais perçue par les structures intercommunales) expliquant les potentiels fiscaux « atypiques » de ces communes par rapport au reste de leur département d'appartenance.

Le produit de la fiscalité économique en 2014

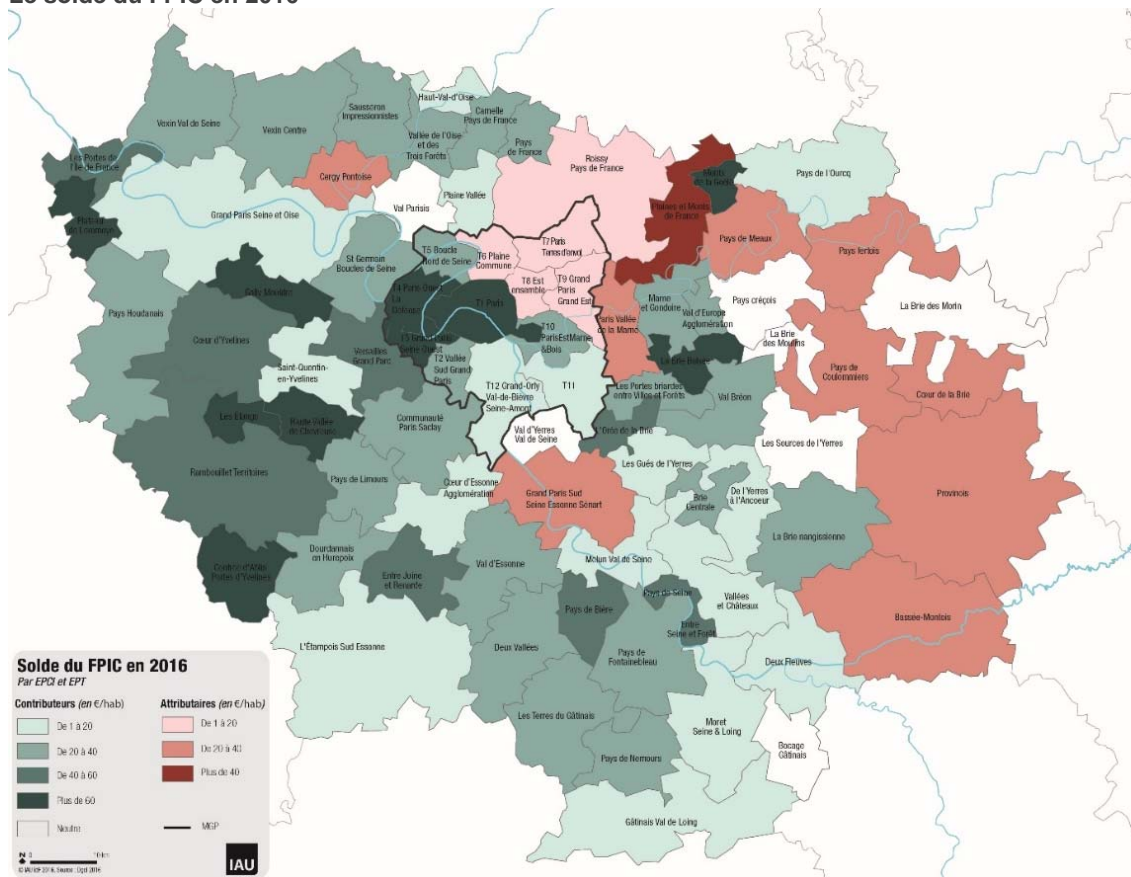


De manière très nette, on voit bien se dégager la richesse fiscale des territoires se trouvant aux abords des aéroports, de certaines villes nouvelles ou des pôles économiques de l'ouest et du nord de la région dans un périmètre qui est celui de l'agglomération. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'à l'exception de quelques communes, il y a une nette différence sur le plan de la richesse fiscale entre les communes situées dans périmètre de l'agglomération et les communes rurales et périurbaines. Cette distinction spatiale, on la retrouve dans la dynamique actuelle de péréquation entre les communes et entre les intercommunalités ; celle-ci s'opère en effet du centre francilien vers les territoires périphériques. C'est ce que montre clairement la carte ci-dessous relative au solde du FPIC en 2016.

²⁹ Ce niveau de potentiel financier moyen rejoint celui de la région Île-de-France qui est de 1078.05 €/hab. en 2015, en légère baisse par rapport à 2014 (1 087.38 €/hab.). Ceci s'explique notamment par la baisse des concours de l'État

La péréquation financière horizontale : instrument de rééquilibrage entre l'ouest et l'est.

Le solde du FPIC en 2016



Rappelons qu'en Île-de-France, le dispositif de péréquation s'appuie sur deux fonds : le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ils sont pondérés en fonction des potentiels financiers³⁰ des territoires et des revenus de leurs habitants. Rapporté au nombre d'habitants, ce sont les territoires des anciennes villes nouvelles d'Évry, Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée, ainsi que les franges est de la Seine-et-Marne, qui en bénéficient le plus. Les territoires du nord-est de l'agglomération parisienne sont également récipiendaires de ces transferts. Cette péréquation horizontale permet un rééquilibrage entre les territoires ; un rééquilibrage dont certes les départements ne bénéficient pas directement mais qui vient compenser la faiblesse financière de certains des territoires les composant (qu'il s'agisse de communes ou d'intercommunalités).

Conclusion : au regard de leurs fortes contraintes budgétaires, les conseils départementaux peuvent être conduits à faire des choix qui pourraient impacter les politiques publiques qu'ils conduisent dans le domaine de l'aménagement. Pour saisir ce que sont aujourd'hui ces politiques plus que ce qui change en la matière car, au moment de l'enquête nous n'avons pas les comptes administratifs 2016, nous avons analysé leurs dépenses et leurs recettes en s'appuyant sur les comptes administratifs (2014) et les débats d'orientation budgétaire (DOB) 2015. Cette approche budgétaire est centrale car les stratégies de rationalisation de la gestion publique développées par l'État contribuent non seulement à modifier les priorités et les modes d'investissement dans divers champs d'action publique des collectivités territoriales mais aussi leurs formes d'organisation.

³⁰ Le potentiel financier est constitué du potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire.

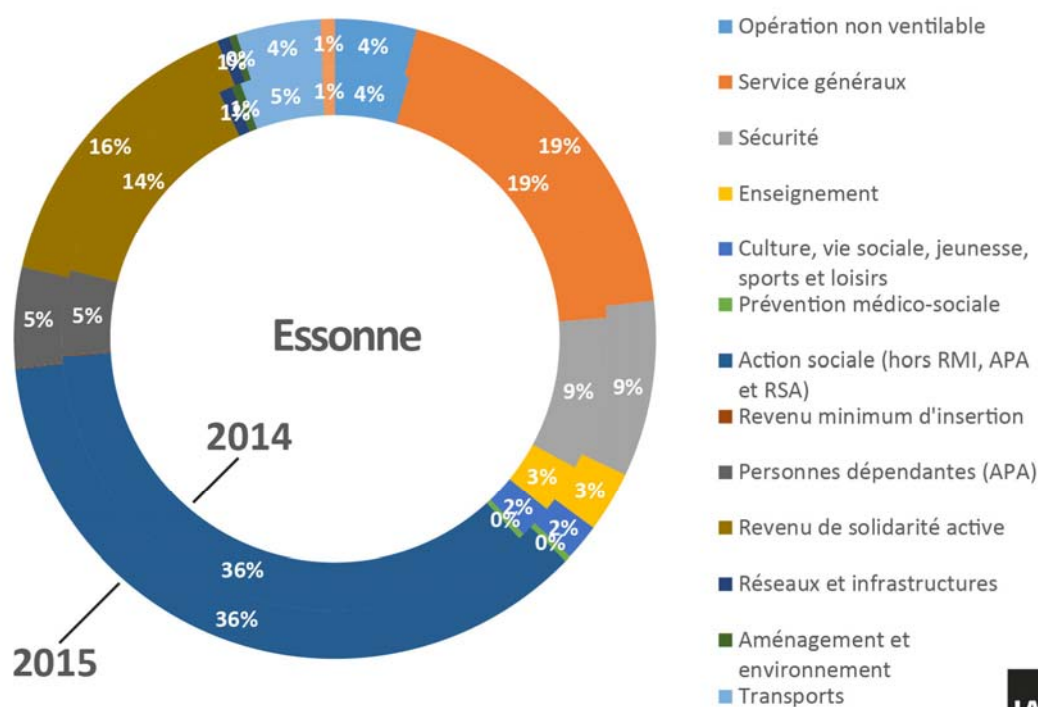
2. Les dépenses des conseils départementaux en matière d'aménagement

Entre 2014 et 2015, le budget global de fonctionnement des conseils départementaux n'a guère varié, il avoisine les 1Mds d'euros.

	Essonne	Seine-et-Marne	Val-d'Oise	Yvelines
2014	1 038 629 799 €	1 054 070 992 €	929 148 076 €	957 432 193 €
2015	1 054 052 418 €	1 080 594 712 €	1 038 738 781 €	1 068 651 519 €

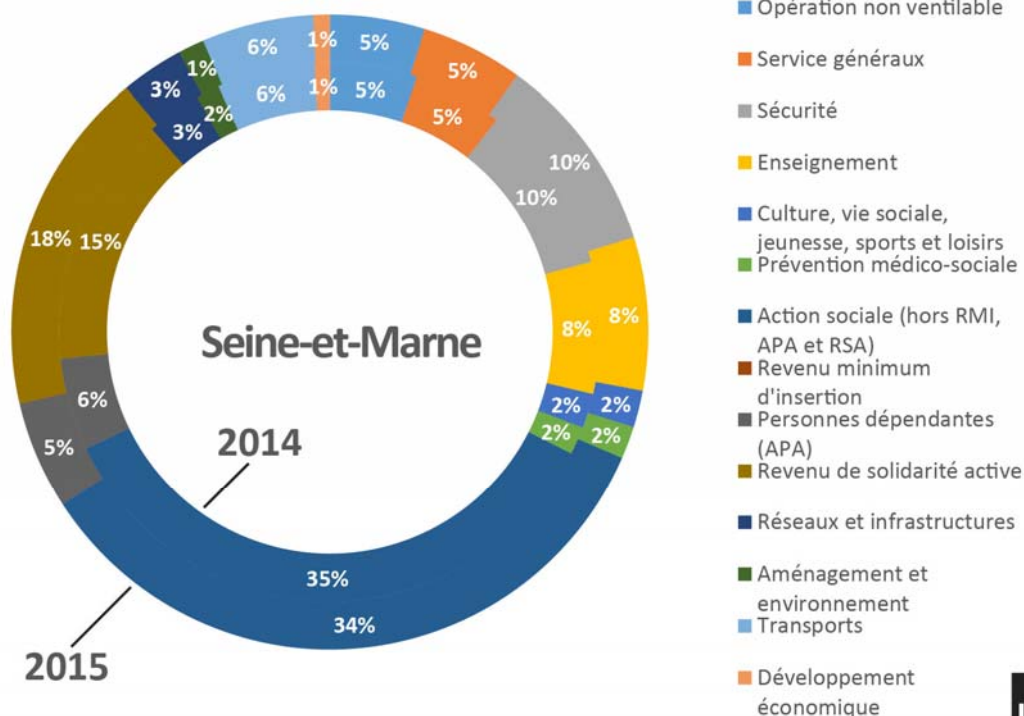
En fonctionnement : des dépenses proches de 100 millions d'euros

Essonne : répartition des résultats du compte administratif 2014 et projection pour 2015

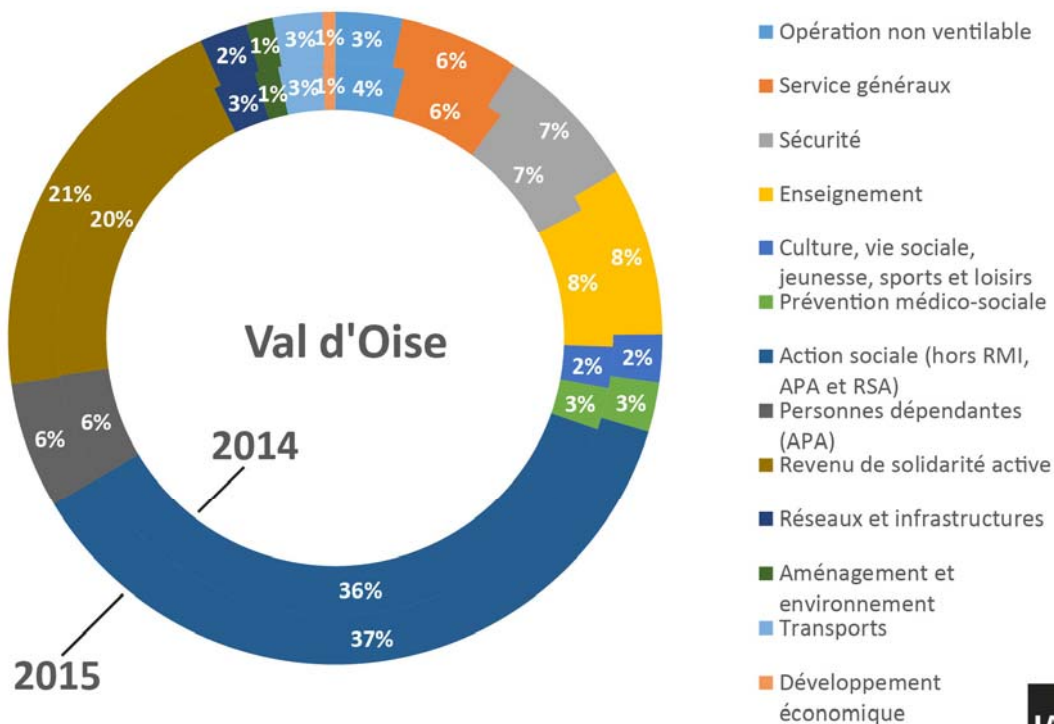


© IAU IAF 2016

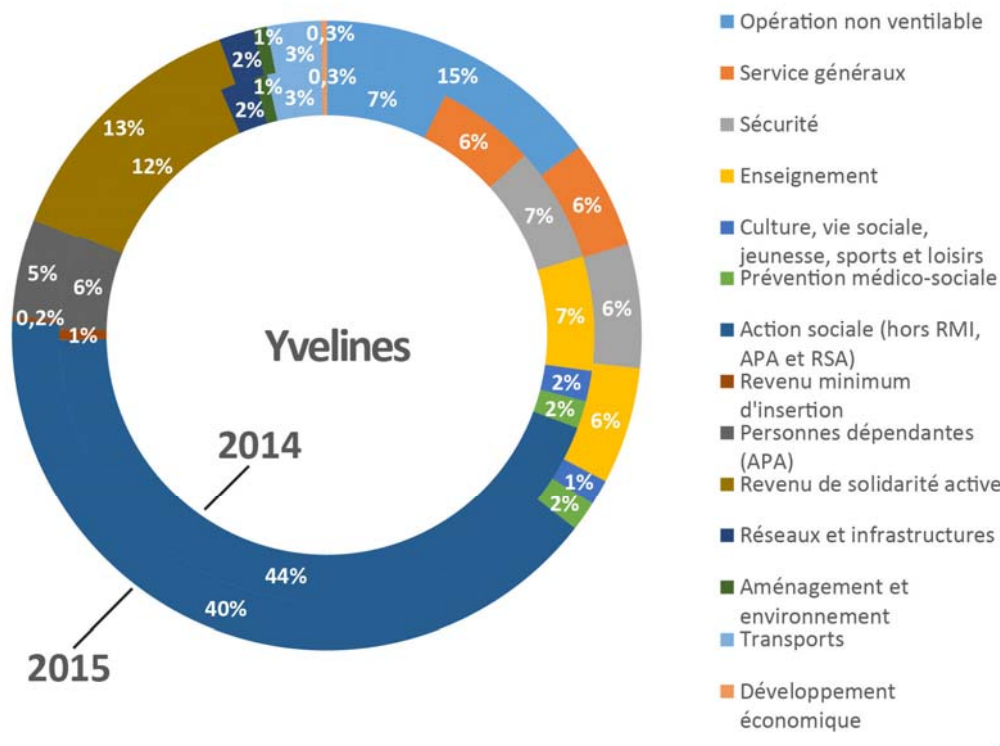
Seine-et-Marne : répartition des résultats du compte administratif 2014 et projection pour 2015



Val-d'Oise - répartition des résultats du compte administratif (CA) 2014 et projection pour 2015



Yvelines : répartition des résultats du compte administratif (CA) 2014 et projection pour 2015



Dans les 4 départements de grande couronne, la volumétrie budgétaire est stable entre 2014 et 2015. La seule différence notable qui peut être relevée est l'augmentation de 2% (Seine-et-Marne) à 4% (Yvelines) des dépenses liées à l'action sociale. De manière plus générale, les dépenses de fonctionnement des 4 départements de grande couronne sont très semblables. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse de celles-ci en prenant pour référence l'année 2014. La part prépondérante des dépenses relatives à l'action sociale liées au rôle central que les départements jouent dans 4 principaux domaines d'action :

- la lutte contre l'exclusion et la pauvreté à travers le revenu de solidarité active dont la part représente entre 12% et 19% des budgets des départements de grande couronne ;
- l'aide aux personnes âgées à travers notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui représente 5% à 7% de leur budget ;
- Et, deux domaines plus anciens de l'action des départements - l'aide sociale à l'enfance et l'aide aux personnes handicapées (prestation de compensation du handicap – PCH) - qui, dans les budgets départementaux, sont regroupées dans la fonction « action sociale ». Celle-ci oscille autour de 35% dans les conseils départementaux sauf en Yvelines où elle représente 44% du budget fonctionnement.

Au total, l'ensemble de l'action sociale (prestations sociales obligatoires plus les dispositifs propres à chaque département) représente plus de 62% des dépenses de fonctionnement des conseils départementaux de grande couronne. Les fonctions budgétaires les mieux dotées sont ensuite celles relatives à la sécurité (financement des services de sécurité d'incendie et de secours – SDIS qui constitue une dépense obligatoire) et l'enseignement (financement des collèges) qui se trouvent dans le même étiage de 8%.

En raison de l'importance de ces dépenses obligatoires, les exécutifs disposent donc de peu de marges de manœuvre pour affecter des fonds à des politiques publiques spécifiques qui sont de la volonté locale ou hors compétences classiques. Ainsi, la part des budgets consacrée aux actions entrant dans la fonction « aménagement » est faible. Dans l'ensemble des départements de grande couronne, elle ne dépasse pas les 2%. Cependant, ce chiffre ne reflète pas la réalité de l'action des conseils départementaux en ce domaine. La catégorisation budgétaire n'englobe en effet que très partiellement les politiques publiques réellement conduites. Nous avons donc pris le parti d'une définition extensive de l'aménagement et inclus, dans notre analyse, les fonctions « réseaux et

infrastructures » et la fonction « transports ». La part des budgets de la fonction « transports » oscille entre 3 et 6% du budget global « fonctionnement » et celle relative aux « réseaux et infrastructures » est généralement de l'ordre de 1%, la part des politiques publiques consacrées à l'aménagement est, en 2014, de :

- **7 %** dans le Val-d'Oise d'un budget de fonctionnement de 917 890 994 €
- **6%** dans les Yvelines d'un budget de fonctionnement de 957 687 152 €
- **7%** en Essonne d'un budget de fonctionnement de 1 038 629 799 €
- **11%** en Seine-et-Marne d'un budget de fonctionnement de 1 054 070 992€

Certes, cette part apparait relativement faible comparée aux sommes que représente toute l'action sociale des conseils départementaux. Elle constitue toutefois des sommes importantes, entre 90 et 110 millions d'euros dans chaque département, permettant d'agir directement sur l'aménagement du territoire départemental, d'influer sur les mobilités ou encore d'appuyer les communes dans leur politique d'aménagement. Pour saisir le type d'actions financées sur ces enveloppes budgétaires, le mieux est d'en citer quelques-unes. Nous prendrons comme exemple le département de la Seine-et-Marne dont le budget fonctionnement en matière d'aménagement est le plus élevé ; en voici quelques-unes :

- 9,3 M€ au titre de la participation du département aux abonnements aux cartes scolaires Bus, 8,6 M€ aux cartes Imagine'R ou encore 7,9 M€ consacrés aux transports des élèves et des étudiants handicapés : autant d'actions visant à faciliter la mobilité départementale ;
- 0,3 M€ pour le financement des charges des personnels du Syndicat mixte d'aménagement numérique chargé de développer le numérique sur le territoire départemental ;
- 0,4 M€ millions d'euros en subventions pour l'Office Nationale des Forêts ;
- 8,9 M€ dédiés au seul entretien du réseau routier départemental (aménagement, création de liaisons douces).

En investissement : des dépenses oscillant entre 16 et 49 M€

En 2015, les dépenses globales en investissement varient de 228 M€ à 331 M€. Elles sont environ 3 fois inférieures aux dépenses de fonctionnement qui, très volatiles, sont étalées sur plusieurs années. Légèrement inférieures en 2015 en Seine-et-Marne et Val-d'Oise, elles sont à la hausse dans les deux autres départements.

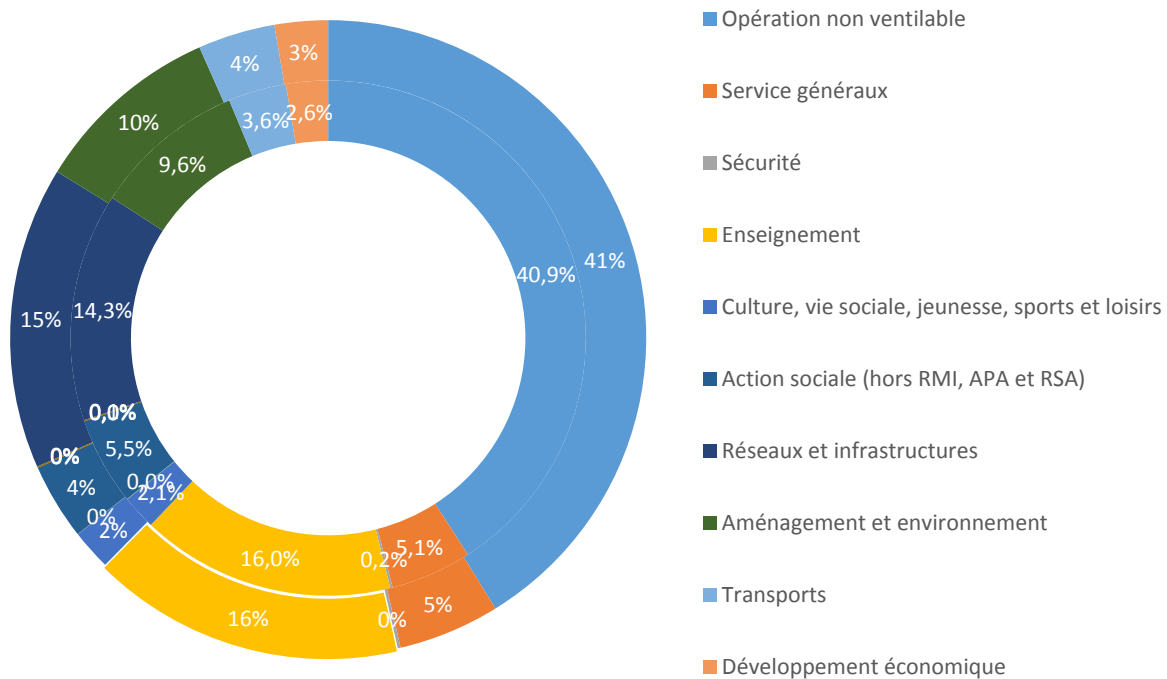
Les dépenses globales d'investissement

	Essonne	Seine-et-Marne	Val-d'Oise	Yvelines
2014	328 765 399 €	309 141 781 €	244 734 426 €	231 934 233 €
2015	331 363 348 €	303 078 799 €	227 657 489 €	251 088 370 €

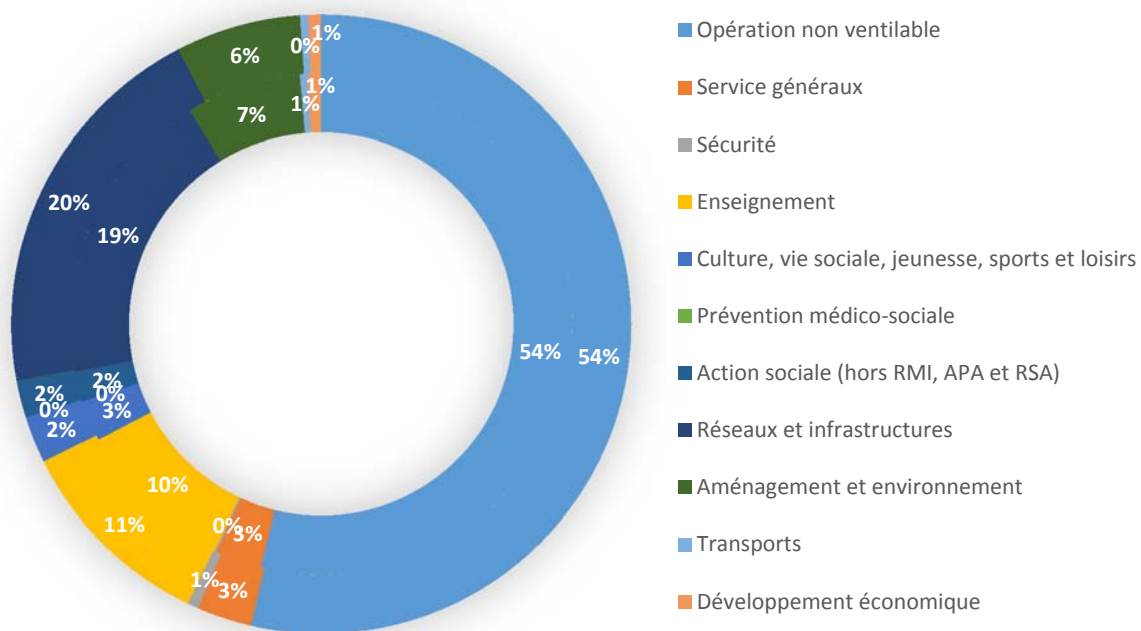
L'investissement en Aménagement des départements

	Essonne	Seine-et -Marne	Val-d'Oise	Yvelines
2014	31 420 627€	16 690 765€	18 131 030€	39 207 659€
2015	31 834 927€	16 476 540€	14 886 533 €	48 887 195€

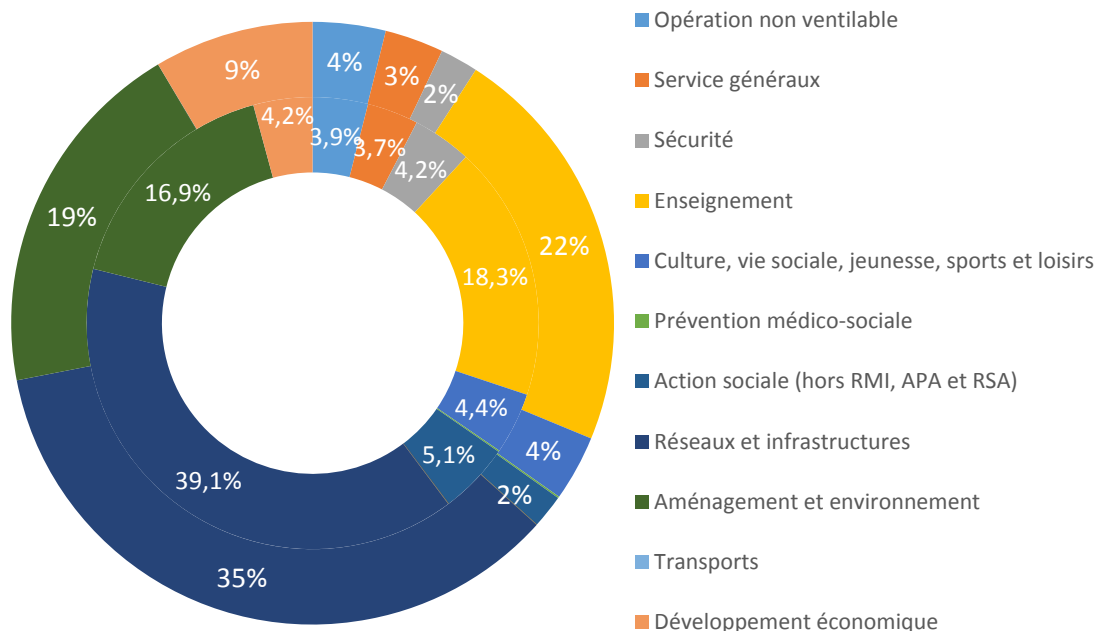
Essonne : répartition des résultats du compte administratif (CA) 2014 et 2015



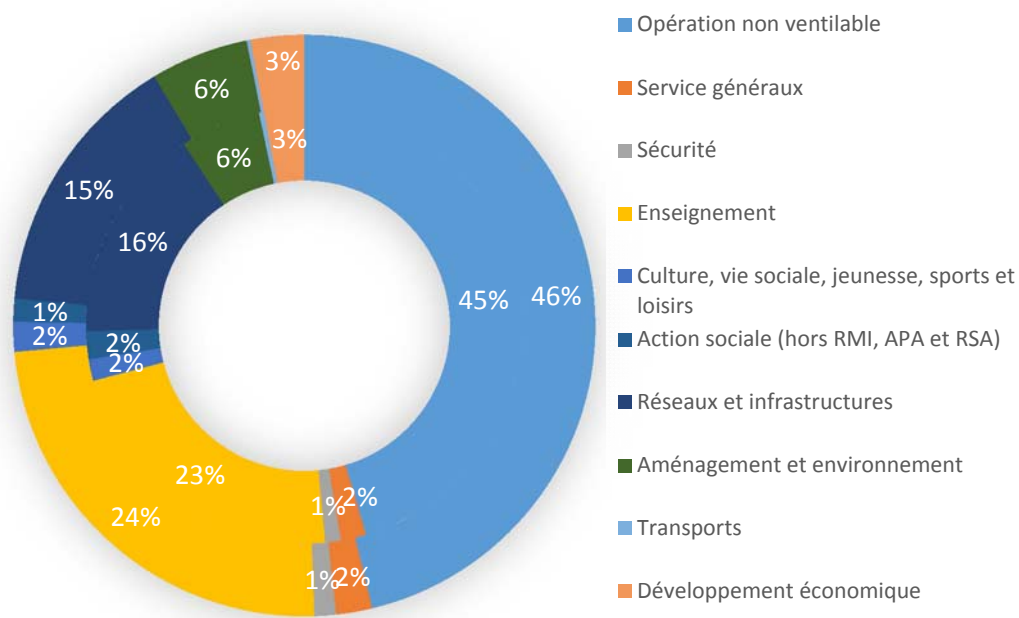
Val-d'Oise : répartition des résultats du compte administratif (CA) 2014 et 2015



Yvelines : répartition des résultats du compte administratif (CA) 2014 et 2015 (investissement)



Seine-et-Marne : répartition des résultats du compte administratif (CA) 2014 et 2015 (investissement)



Pour la section « investissement » ; les différences entre les départements de grande couronne sont plus sensibles. Mais celles-ci doivent être prises avec prudence dans la mesure où, nombre d'actions d'investissement classées dans la catégorie d'opérations non ventilables renvoient, en réalité, soit à

des politiques publiques non spécifiées ou au remboursement du capital de la dette principalement imputé sur cette section budgétaire. Ajoutons que l'investissement est par nature très variable d'une année à l'autre en fonction de l'avancement des projets.

Si l'on prend les chiffres du Compte Administratif (CA) 2014, 3 domaines concentrent principalement les dépenses en matière d'investissement des départements :

- **L'enseignement** qui recouvre des actions aussi diverses que la construction, la rénovation, l'entretien, la sécurisation des collèges ... ou encore, comme dans le Val-d'Oise, le financement de pôles universitaires de recherche. La part qui y est consacrée oscille entre 10% en Val-d'Oise à 23% en Seine-et-Marne.

- **Les réseaux et les infrastructures** (travaux de voirie, entretien et exploitation des routes, installation de câbles pour le haut débit internet, financement de circulations douces). Ils représentent de 15 à 20 % des budgets départementaux, hormis dans les Yvelines où la part est supérieure à 35%. Toute une partie de ce budget est notamment dédiée au développement du haut-débit qui constitue aussi une priorité des départements de grande couronne.

- **L'aménagement et l'environnement.** L'action des départements en matière de développement et d'aménagement passe : par des aides à la construction aux communes et aux EPCI à travers des politiques contractuelles (cf. infra le volet sur les politiques contractuelles) ; ou des investissements directs à la construction d'équipements et à l'action conduite par les Sociétés d'économie mixte (SEM) dédiées à l'aménagement. Les budgets de ces politiques publiques oscillent selon les départements de 6% à 17%.

En définitive, la part de l'action en section « investissement » des conseils départementaux de grande couronne consacrée à l'aménagement pris dans une acception extensive (comprenant les fonctions « aménagement », « réseaux et infrastructures » et « transports ») est, en 2014, de :

27% en Essonne

24% en Seine-et-Marne

26% dans le Val-d'Oise

60% dans les Yvelines

Les dépenses globales des départements (fonctionnement + investissement)

	Essonne	Seine-et-Marne	Val-d'Oise	Yvelines
2014	1 367 395 198€	1 363 212 773€	1 173 882 502€	1 189 366 426€
2015	1 385 415 766€	1 383 673 511€	1 266 396 270€	1 319 789 889€

Synthèse partie 2

Contrairement aux objectifs initiaux fixés par le gouvernement lorsqu'il a lancé la réforme territoriale en 2013, les départements ne sont que peu contraints dans leur action par les nouvelles lois et par la perte de la clause de compétence générale. Leurs contraintes viennent bien plus de leurs limites financières qui réduisent leurs marges de manœuvre, notamment dans le domaine de l'aménagement. D'où l'importance de saisir ce que sont les budgets des conseils départementaux de grande couronne et comment ils sont impactés par les réformes visant à plus de rationalisation de l'action publique dans une période où les dépenses d'action sociale ne diminuent pas.

De l'analyse des budgets, sur les années 2014 et 2015, plusieurs points méritent d'être soulignés.

La ventilation des crédits en section « fonctionnement » montre que la part consacrée aux politiques d'aménagement, prises dans une acception large (aménagement, transports, réseaux et infrastructures), demeure importante et structurante pour ces territoires. Ainsi, selon les départements, elle représentait en 2014 de 6% à 11% de leur budget « fonctionnement », soit des sommes proches voire supérieures à 100 millions d'euros pour des budgets départementaux qui, en fonctionnement, sont de l'ordre de 1 Mds€ ... et il n'y a guère eu de variation entre 2014 et 2015. La part principale du budget est dédiée à l'action sociale qui représente au minimum 62% de celui-ci.

En section « investissement », la part des politiques publiques consacrée à l'aménagement des territoires départementaux est supérieure à 25% (60% pour les Yvelines) mais les sommes sont moins importantes. Elles varient de 16 M€ en Seine-et-Marne à 48 M€ dans les Yvelines.

Au total, les sommes consacrées aux politiques d'aménagement (fonctionnement + investissement) ne sont certes pas les plus importantes mais représentent au minimum 115 M€ dans chaque département. Il est probable qu'entre 2015 et 2017 les variations dans la ventilation des crédits entre les différentes politiques publiques soient plus importantes et les politiques d'aménagement pourraient s'en trouver impactées. Les diminutions des dotations aux collectivités départementales imposées par l'État se sont accentuées, elles représentent pour les départements des diminutions, sur les seules deux dernières années, de 44 M€ en Seine-et-Marne à 76 M€ pour les Yvelines. Or, dans le même temps, les dépenses sociales sont en hausse constante dans les départements de grande couronne (près de 100 millions de plus sur la période 2013-2017 pour l'Essonne). Face à cet effet ciseau entre les deux courbes, les exécutifs sont amenés à mobiliser le levier fiscal afin de continuer à agir. Les 4 départements ont ainsi sensiblement augmenté en 2016, d'au-moins 2,5%, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

3 - Les outils des départements en matière d'aménagement

Il s'agit d'identifier les outils mobilisés par les départements afin de participer à l'aménagement de leur territoire, c'est-à-dire au développement et l'organisation spatiale en son sein des équipements, des activités et des services. L'objectif n'est pas de faire un état des lieux exhaustif de l'ensemble de ces outils, moins encore d'en évaluer l'efficacité, mais simplement de saisir en quoi la réforme territoriale s'est traduite ou non par la transformation de ces outils et par leur adaptation à la nouvelle armature institutionnelle de l'espace francilien maillée par des intercommunalités qui ont gagné en taille et en compétences. Pour ce faire, on s'intéresse aux politiques contractuelles départementales : quelles sont leur assise territoriale ? Quels sont les instruments de calcul des bénéficiaires, quels sont les montants distribués et les actions visées ? Comment les départements se jouent des contraintes qui pèsent sur leur action publique - contraintes budgétaires, contraintes juridiques, contraintes institutionnelles avec l'émergence de grands opérateurs étatiques (Grand Paris Aménagement, la Société du Grand Paris).

Deux précisions doivent être apportées :

- l'aménagement est ici entendu dans une acception restrictive renvoyant aux seules politiques labellisées « aménagement » par les conseils départementaux ;
- ce travail s'appuie uniquement sur l'étude de deux des quatre conseils départementaux de grande couronne - la Seine-et-Marne et les Yvelines.

3.1 Les politiques contractuelles : changement de périmètre

La question du périmètre des politiques contractuelles, dans le champ de l'aménagement, est centrale car elle renvoie à la définition même, par l'institution départementale, de ce qu'elle estime être l'optimum territorial. Par optimum territorial, on entend le périmètre le mieux adapté aux réalités socio-économiques d'un territoire, à la géographie des problèmes d'action publique : bassin de vie, communes, intercommunalité ... Les périmètres des politiques contractuelles ont varié au cours des dernières années. Les exécutifs départementaux, issus des élections cantonales de mars 2015, ont en effet dû engager leurs politiques contractuelles d'aménagement en tenant compte à la fois du nouveau paysage institutionnel lié à la réforme territoriale (achèvement de l'intercommunalité notamment) et de leurs fortes contraintes budgétaires liées aux baisses des dotations versées par l'État.

Plusieurs options s'offraient à eux :

- choisir les cantons mais ils sont une circonscription administrative peu adaptée aux politiques contractuelles au regard de leur découpage souvent ancien;
- opter pour une échelle fonctionnelle spécifique, propre au département, en dessinant, par exemple, des « bassins de vie » qui seraient ajustés aux réalités socio-économiques des territoires ;
- se calquer sur les échelles institutionnelles des nouvelles intercommunalités qui, recomposées par la réforme territoriale, constituent des mailles territoriales beaucoup plus larges pour la majorité d'entre-elles ;
- maintenir, dans une logique de solidarité territoriale, la commune comme échelle de mise en œuvre de politiques publiques contractuelles.

Dans nos deux départements (Yvelines et Seine-et-Marne), le parti pris des exécutifs départementaux a été de se caler sur les nouvelles intercommunalités.

Seine et Marne : des bassins de vie aux territoires des nouveaux EPCI

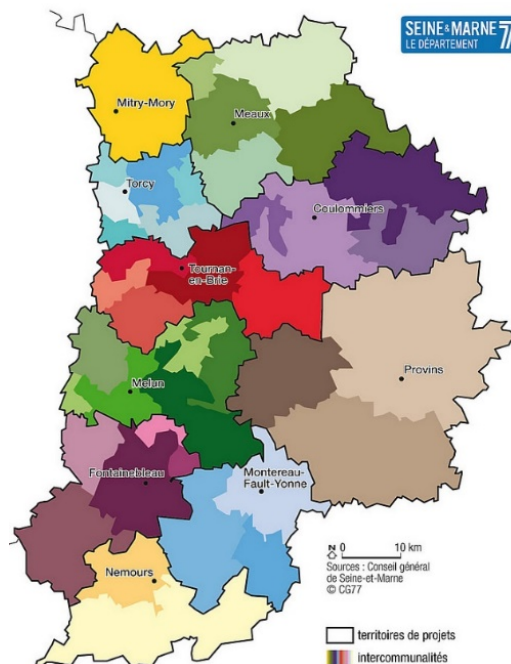
Depuis 2012, le système de contractualisation du conseil départemental de Seine-et-Marne, visant à décliner le projet de territoire du département, reposait sur un découpage qualifié d'« opérationnel » en 10 grands territoires, en 10 grands bassins de vie. Ceux-ci étaient considérés comme les supports administratifs et contractuels du financement de différents projets de territoire à grande échelle – concernant la voirie, l'amélioration de la qualité de l'eau, la lutte contre la désertification médicale, le

développement des transports collectifs - regroupés dans un contrat cadre nommé « contrat départemental pour le développement durable des territoires. » Avec ce découpage par bassin de vie basé sur des critères de flux de population, des réalités socio-économiques et morphologiques, l'exécutif départemental souhaite passer d'une logique de guichet à une logique de projet ou de priorités par bassin de vie.

La nouvelle majorité politique, issue des élections cantonales de mars 2015, a rompu avec cette approche par « bassin de vie » au profit d'un découpage institutionnel : celui des intercommunalités (communauté d'agglomération, communauté de communes). La Seine-et-Marne regroupe, début 2017, 23 EPCI alors qu'il y en avait 40 en 2015 comptant chacun, en moyenne, 51 000 habitants et 21 communes. Qualifié par l'exécutif de « recentrage administratif et territorial », ce nouveau mode de territorialisation des politiques départementales ne repose plus sur un découpage simplement opérationnel, sur un espace de mise en œuvre de politiques publiques mais sur les territoires d'institutions intercommunales qui, progressivement, sont amenées à se doter d'un projet de territoire.

<http://www.seine-et-marne.fr/Territoire-de-projets/Soutien-aux-projets-locaux/Contrats>

PÉRIMÈTRES RETENUS POUR LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DÉPARTEMENTALES AU 1^{ER} JANVIER 2014



Yvelines : appuyer les projets structurants

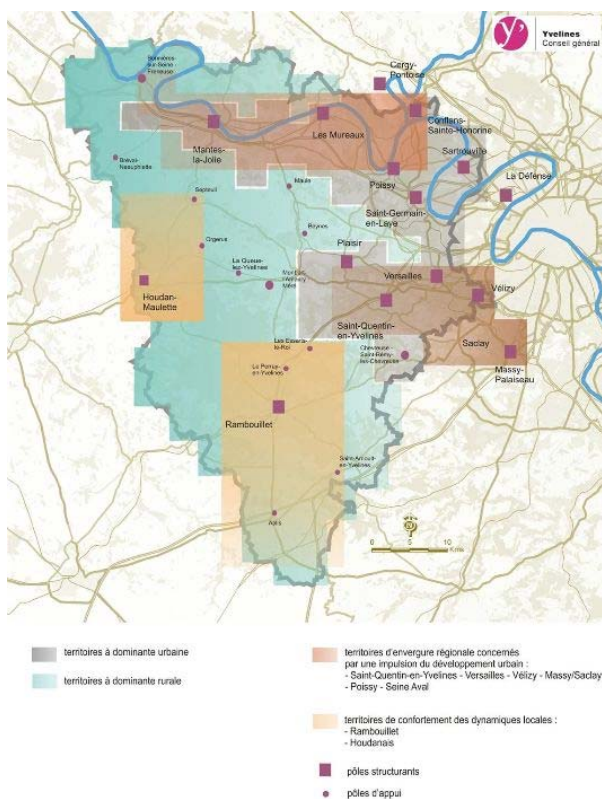
Dans les Yvelines, là-aussi le changement est de mise avec un ciblage sur les « projets structurants » aussi bien des intercommunalités que des communes de plus de 25 000 habitants.

Depuis 2003, la principale politique contractuelle était portée par un contrat - le contrat de développement équilibré des Yvelines - dont l'objet était d'appuyer par une aide financière les collectivités de plus de 2000 habitants dans la réalisation de travaux d'intérêt public³¹, comme par exemple, la rénovation à Gambais de l'école primaire pour 390 000 €, la réhabilitation des courts de tennis existants, et la constructions de courts de tennis et d'un club house pour 450 000 € à Chatou ou encore la construction d'une structure petite enfance, d'une maison des associations et l'aménagement des abords de celle-ci pour 450 000 € à Chevreuse. Ce dispositif contractuel s'appuyait sur un Schéma départemental d'aménagement pour un développement équilibré des Yvelines voté en 2003 et légèrement modifié en 2006 (délibération du 12 juillet 2006).

Avec les changements apportés par la réforme institutionnelle dans les Yvelines - création de 4 nouveaux EPCI, structuration des intercommunalités - l'exécutif du Conseil départemental a mis fin au dispositif contractuel existant et en a créé un nouveau : le Contrat Yvelines Territoire. Deux modifications substantielles caractérisent ces contrats.

Ils sont destinés à des projets qualifiés de « structurants ». Ce qualificatif - dont l'acception est moins large que celui de « travaux d'intérêt public » - va dans le sens d'une réduction du nombre de collectivités bénéficiaires. Ils sont d'ailleurs réservés aux communes et EPCI comprenant plus de 25 000 habitants. Parallèlement, d'autres dispositifs sont créés ou maintenus pour répondre spécifiquement aux besoins des plus petites communes : dispositif de soutien à l'équipement local et dispositif de soutien à la voirie communale.

³¹Le plafond de l'intervention financière du département était fixé à 30% du montant des opérations inscrites au contrat avec un plafond de dépenses subventionnables pouvant atteindre au maximum 1.5 M€.



Juillet 2006

2016-CD-6-5314 - 1/2

REPUBLIQUE FRANÇAISE
2016-CD-6-5314

DEPARTEMENT DES YVELINES

CONSEIL DEPARTEMENTAL

Séance du lundi 20 juin 2016

POLITIQUE A02 SOLIDARITÉ TERRITORIALE

CONTRATS YVELINES TERRITOIRES

LE CONSEIL DEPARTEMENTAL,

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles dite MAPTAM,

Vu la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite NOTRe,

Vu le Schéma Régional de Coopération Intercommunale (SRCI) arrêté le 4 mars 2015,

Vu la délibération du Conseil départemental du 12 juillet 2006 adoptant le Schéma Départemental d'Aménagement pour un développement Équilibré des Yvelines (SDADÉY),

Vu la création le 1^{er} janvier 2016, des quatre nouveaux EPCI dans les Yvelines que sont la Communauté urbaine Grand Paris Seine Oise et les communautés d'agglomération Saint-Germain – Boucles de Seine, Saint-Quentin-en-Yvelines et Versailles Grand Parc,

Considérant que malgré la suppression de la clause de compétence générale, les départements peuvent continuer à soutenir les communes et intercommunalités pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale,

Considérant que la nouvelle politique contractuelle départementale doit être un outil de développement du territoire destiné à accroître la pertinence de l'action territoriale du Conseil départemental au travers de ses attributions de subventions,

Considérant la volonté du Département d'adapter progressivement ses modalités de financement auprès du bloc communal pour passer d'une logique de guichet à une logique de projet,

Considérant l'adoption des nouveaux dispositifs de soutien à l'équipement local dit « Départemental Equipement » et à la voie communal dit « Départemental Voie » qui englobent les communes dont la population est supérieure à 25 000 habitants, les communautés urbaines et d'agglomération,

Sa Commission des Contrats avec les communes et leurs établissements publics entendus,

Ces contrats doivent s'inscrire dans une logique de projet et non simplement de guichet ; l'idée étant de participer au renforcement de territoires de projet, en particulier les territoires, qualifiés dans le plan stratégique d'aménagement départemental de 2006, de « territoire d'envergure régionale ».

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité, la rationalisation du nombre des structures intercommunales dans le cadre du Schéma régional de coopération intercommunale et des tout récent Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) pour la partie « hors agglomération » de la grande couronne, ont conduit les exécutifs départementaux à faire des EPCI des interlocuteurs de premier plan. Ce sont sur ces intercommunalités que les départements entendent prioritairement s'appuyer, pour décliner leur politique d'aménagement, pour assurer une cohérence à l'échelle de l'ensemble du département ; l'objectif étant que ces intercommunalités se construisent en territoires de projet.

3.2 Les entreprises publiques locales (EPL) : principal outil opérationnel des départements

Les sociétés d'économie mixte (SEM) et, plus largement, ce qu'on appelle aujourd'hui les entreprises publiques locales (EPL) sont un second outil mobilisable par les départements dans la conduite de leur politique d'aménagement.

Des départements confrontés à une dispersion des EPL en Île-de-France

Les EPL peuvent concerner bien d'autres domaines d'action que l'aménagement ; des domaines parfois proches - comme le logement - ou plus éloignés - comme le développement économique, la gestion d'équipements culturels ou de réseaux. Seules, celles clairement identifiées et labellisées par la fédération nationale des EPL « aménagement » sont ici étudiées.

Que sont les EPL ?

Les Epl regroupent 3 statuts sous une même bannière.

Les Sem (Sociétés d'économie mixte). Ces sociétés anonymes à capitaux publics (entre 50% et 85% du capital) et privés représentent la forme la plus ancienne et la plus répandue des Epl. Elles sont appréciées des collectivités pour leur polyvalence. Elles peuvent agir en bien des lieux et domaines d'activité, même pour d'autres commanditaires que leurs actionnaires. Elles se voient confier des missions après une mise en concurrence systématique.

Les Spl (Sociétés publiques locales) 100% collectivités locales

Il s'agit de sociétés anonymes avec un capital 100% public détenu par au moins 2 collectivités locales. Elles permettent aux élus de piloter des missions d'intérêt général dans des conditions optimales de rapidité, de contrôle et de sécurité juridique. Considérées comme des opérateurs internes des collectivités, elles sont dispensées de mise en concurrence (sauf pour le choix de leurs prestataires).

Les SemOp (Sem à opération unique) Coopération public-privé à usage unique

Les dernières nées des Epl ont un capital mixte modulable (entre 34 et 85 % pour la collectivité et entre 15% et 66% pour le ou les autres actionnaires). Leur particularité ? La sélection par la collectivité locale du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat de mission à la SemOp sont effectuées par un unique appel public à la concurrence. Au terme de sa mission et du contrat, la SemOp est automatiquement dissoute.

Extrait du site internet de la Fédération des EPL <http://www.lesepl.fr/>

Les EPL, outils de mise en œuvre de projets, se caractérisent donc par une diversité dans leur statut juridique, une souplesse dans leur mode de coopération entre opérateurs publics, entre opérateurs publics et privés, et dans leur durée d'existence ; certaines (les SemOp) disparaissant au terme de la réalisation de leur mission. Leur plasticité et la maîtrise que peuvent en avoir les élus locaux expliquent que les EPL se soient développées au cours des 10 dernières années alors que, dans le même temps, l'État se retirait du champ des prestations d'ingénierie publique en aménagement. Son désengagement initié dès les années 1990, sous la pression du droit communautaire de la concurrence, s'est accéléré à partir de 2007; moment où le ministère de l'Équipement connaît une transformation en une « organisation du développement durable » chargée de la prise en charge de l'enjeu écologique. Qu'on ne s'y trompe pas, l'ingénierie publique n'a pas totalement disparue mais elle est désormais centrée sur les nouveaux domaines liés au développement durable (prévention des risques, biodiversité ...), d'où un vide en matière d'assistance technique des services de l'État sur le volet « aménagement ».

Les plus impactés par ce retrait de l'ingénierie d'État sont les maires des communes rurales et périurbaines franciliennes. Faute de disposer des compétences en matière d'urbanisme au sein de leur commune, ils se trouvent démunis voire perdus pour gérer leurs documents d'urbanisme et suivre des projets d'aménagement. Ils le sont d'autant plus que « la complexité juridique des dossiers et les contraintes environnementales exigent une ingénierie de plus en plus performante³². » Dès lors, ils se

³² Rapport d'information n° 4301 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur *L'évaluation*

tourment vers le secteur privé pour l'aménagement opérationnel et la planification de projets ou/et s'appuient sur les services des intercommunalités qui, dans ce soutien en ingénierie de l'aménagement, en expertise juridique ou financière, ont et (jouent déjà) un rôle. Les pouvoirs locaux (collectivités locales - communes/départements et EPCI) pour combler le retrait de l'État se dotent, quand ils en ont les capacités financières, d'une expertise propre et mobilisent des outils susceptibles de les accompagner dans leurs projets d'aménagement (aménagement d'une ZAC, réhabilitation d'un centre-bourg, restructuration d'espaces et équipements publics en centre-ville...) : les EPL.

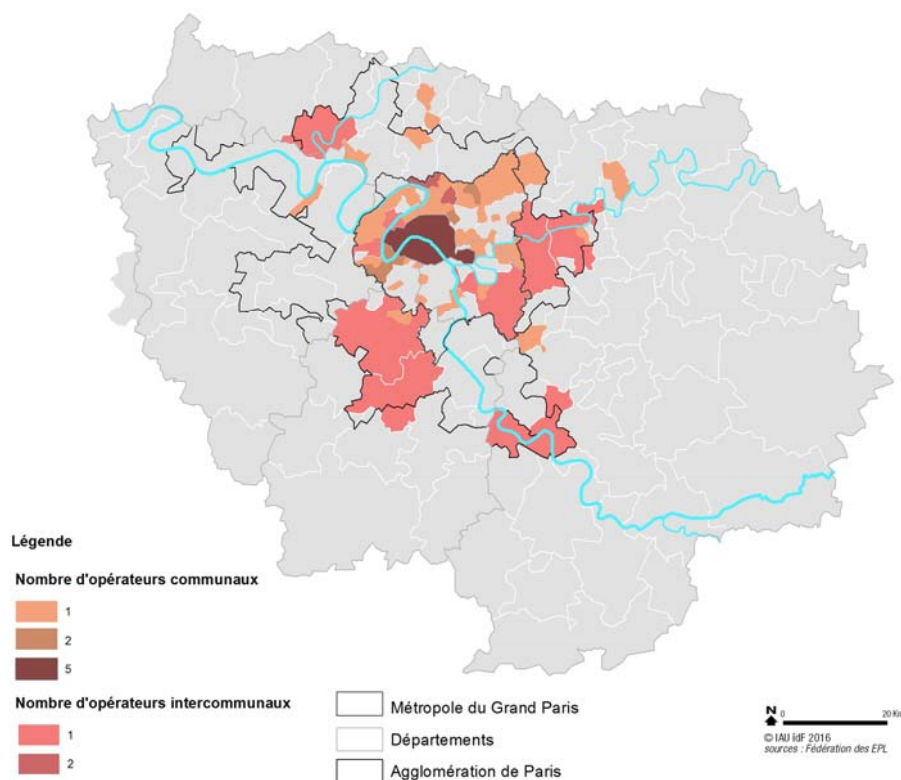
Depuis 2007, 10 nouveaux EPL ont été créés sur les 46 aujourd'hui présentes en Île-de-France. 29 sont communales, 10 sont intercommunales et 7 sont départementales. Parmi ces 46 EPL, 18 sont en grande couronne et 28 en petite couronne. Leur capital social est très variable. Il est généralement plus important pour les EPL intercommunales : plus de 8 M€ pour la SEM ScientiPôle - acteur majeur de l'aménagement du plateau de Saclay, 2,5 M€ pour la SEM Cergy-Pontoise Aménagement et près de 1 M€ pour la SEM de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise. Pour les EPL portées par des communes, ce capital varie en grande couronne de 225 000 € (SEM de la Brie française, SPL du Parisis) à 1,3 M€ pour l'historique SEMMY (créée en 1961) de Mitry-Mory qui intervient principalement sur le territoire nord de la Seine-et-Marne. Le capital social des SEM départementales est nettement plus élevé : 5 M€ pour la SEM Aménagement 77, 4,3 M€ pour la SEM Essonne Aménagement et près de 15 M€ pour la SEM interdépartementale CITALLIOS.

EPL		Portage communal	Portage intercommunal	Portage départemental
Grande couronne	91	SEM Paris Sud Aménagement (Massy)	SEMSORGEM (CA Cœur d'Essonne Agglomération)	SPL des Territoires de l'Essonne
	77	SEM de la Brie française (Brie Comte Robert) SPL Villenoy Chauconin-Neufmontiers (Chauconin-Neufmontiers, Villenoy) SEMMY (Mitry-Mory)	SEM Pays de Fontainebleau (CA du Pays de Fontainebleau) SPLA Marne et Gondoire Aménagement (CA Marne et Gondoire) SPL Melun Val de Seine Aménagement (CA Val de Seine) SPL Marne et Chantereine, Chelles Aménagement (CA Paris Vallée de la Marne)	Aménagement 77
	95	SEMIDOR (Saint-Martin-du-Tertre, Attainville, Bouffémont, Domont) SPL du Parisis (La Frette-sur-Seine, Herblay)	SPLA Cergy-Pontoise- Aménagement (CA Gergy-Pontoise)	SEMAVO
	78	SEMAP Saint-Louis (Poissy)	SEM ScientiPole Aménagement (CA Paris Saclay)	CITALLIOS (ex.Yvelines Aménagement, et SARRY 78)
Petite couronne	92	SEMARMONT (Montrouge) SPL Seine ouest Aménagement (Chaville, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Sèvres, Vanves) SEMADS (Ville-d'Avray, Vanves) SEMARELP (Levallois-Perret) SEMNA (Nanterre) SPLA Rueil Aménagement (Rueil-Malmaison, Suresnes) SEM codevam (Colombes) SEMAG 92 (Genevilliers)	SPLAN (T12)	CITALLIOS (ex.SEM 92)
	75	SPLA Paris Batignolles Aménagement (Paris)		SPLA SOREQA
	93	SEM DELTAVILLE (Aubervilliers, Bagnolet, Bondy, Le Raincy, Montfermeil, Montreuil, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains) SEM SAES (Aulnay-sous-Bois, Sevran, Villepinte) SPL Le Bourget-Grand-Paris (Le Blanc-Mesnil, Le Bourget, Drancy, Dugny) SEM NPIA (Neuilly-Plaisance) SEMIP (Pantin) SOCAREN (Gournay-sur-Marne, Noissy-le-Grand) SPL Marne au Bois aménagement (Rosny-sous-Bois)	SEM Plaine commune développement (T6)	SEQUANO Aménagement
	94	SPL Marne au bois Aménagement (Bry-sur-Marne, Fontenay-sous-Bois, Nogent sur Marne) SEM SEMAVIL (Villiers sur Marne) SEM SEMABO (Bonneuil-sur-Marne) SPL SOCAF 94 (Cachan) SEM ORLY (Choisy-le-Roi, Orly) SEMAF (Fresnes)	SEM Haut-Val-de-Marne développement (T11)	SADEV 94

de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural, présenté par MM. Jérôme Bignon et Germinal Peiro Assemblée nationale, 2 février 2012, p.18.

Selon la Fédération régionale des EPL d'Île-de-France, les EPL franciliens auraient permis la programmation, sur la période 2010-2013, de près de 45 000 logements et de 70 000 nouveaux logements d'ici 2017. Le nombre d'EPL est pourtant jugé trop important par la Cour des Comptes. Dans son rapport annuel de 2015, elle pointe leur « trop grande dispersion » qui, estime-t-elle, réduit leurs forces (assise financière) et leur action. Elle considère que « si les collectivités locales ont souhaité, chacune dans leur territoire, créer leur entreprise publique, la pertinence de ce modèle est aujourd'hui très incertaine, a fortiori en grande couronne où le nombre d'opérations ne cesse de croître (...). » Et de préconiser « une augmentation de la taille critique des opérateurs³³. » Celle-ci serait en effet nécessaire, selon les magistrats de la rue Cambon, pour disposer d'une ingénierie en mesure de faire face à la complexité technique et financière des opérations d'aménagement, au renchérissement des coûts fonciers et à la sous-capitalisation de certains opérateurs publics.

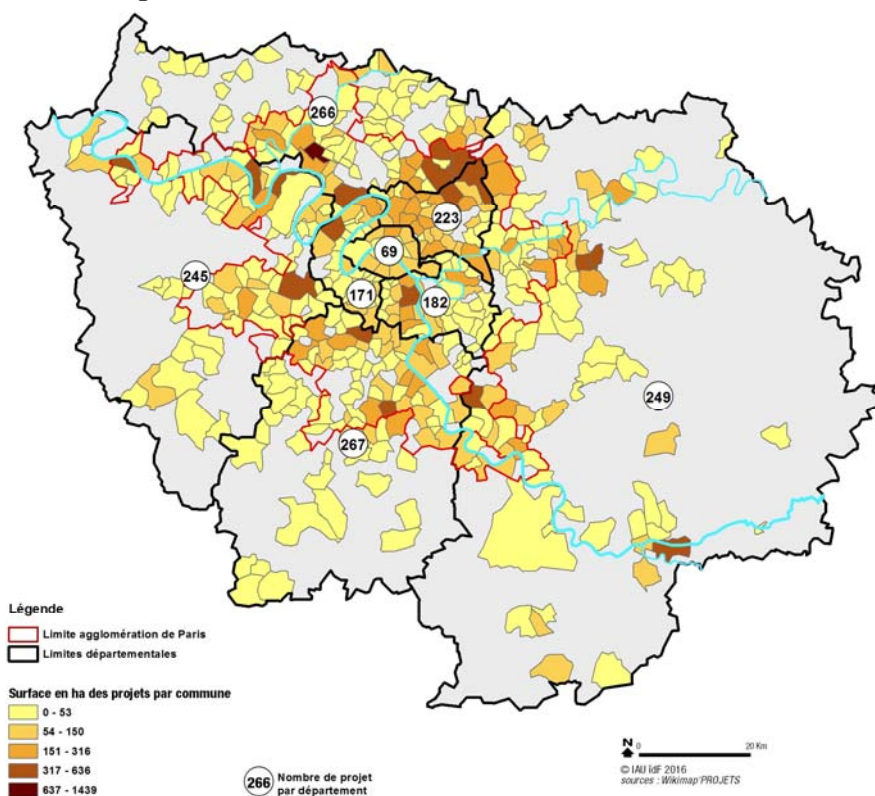
Les EPL communaux et intercommunaux en Île-de-France



Outre l'atomisation des EPL aménagement en Île-de-France, il faut remarquer que la majorité de celles-ci se trouve au sein même de l'agglomération de Paris. Seules 3 sont situées dans les territoires périurbains de la région francilienne : la SEM Brie française à Brie-Comte-Robert, la SPL Villeroy Chauconin-Neufmontiers et la SEM SEMIDOR à Viarmes. Ceci n'est pas sans poser question sur la couverture en ingénierie des territoires périurbains et ruraux qui pourtant, eux-aussi, nécessitent un accompagnement sur leurs projets urbains même s'ils ne sont pas, bien souvent, de même envergure. La carte des projets d'aménagement montre ainsi que parmi, les 245 projets qui au minimum sont en cours dans chaque département, la très grande majorité sont situés au sein de la partie urbaine. Ceux des territoires ruraux ou périurbains sont généralement des projets dont la surface est inférieure à 316 ha ; la majorité ne dépasse pas les 53 ha.

³³ Rapport public annuel de la Cour des Comptes, Cour des Comptes, février 2015, p.377.

Les projets d'aménagement en cours en Île-de-France



De leur côté, les départements réorientent l'action de leur Société d'économie mixte d'aménagement. Parmi les différentes formes d'EPL, les exécutifs des départements franciliens ont, en matière d'aménagement, tous fait le choix d'une SEM tout en étant aussi parfois présents voire majoritaires dans des Sociétés publiques locales³⁴. Elles exercent principalement deux missions :

- Une mission d'appui en ingénierie aux collectivités locales qui sont ses actionnaires et, dans une moindre mesure, à celles qui ne le sont pas. Le champ d'intervention des SEM ne se limite plus en effet, depuis 2005, aux seuls territoires de leurs actionnaires. Obligatoirement mises en concurrence les unes par rapport aux autres, elles peuvent intervenir au-delà de la collectivité à laquelle elles sont principalement rattachées. Dans ce cadre les EPL peuvent se voir confier la réalisation d'études préalables aux décisions d'engagement des opérations d'aménagement ou des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Cette fonction d'appui est d'autant plus nécessaire que les administrations déconcentrées de l'État chargées de l'aménagement ont progressivement abandonné leur mission historique d'ingénierie publique et se sont retirées des territoires pour se réorganiser au niveau régional³⁵.
- Une mission d'aménageur : de l'élaboration du projet à l'acquisition (pour certaines d'entrelles du foncier), l'accompagnement des collectivités sur les procédures réglementaires ou encore la cession des charges foncières.

Au-delà de ces grandes missions, les stratégies d'intervention des SEM départementales diffèrent en raison de plusieurs facteurs : les EPL communales/intercommunales existantes, l'offre du secteur privé, les spécificités du marché départemental de l'aménagement, les caractéristiques urbaines des départements et la politique défendue par l'exécutif du conseil départemental. Les SEM départementales de Seine-et-Marne et des Yvelines ont ainsi des stratégies de développement très distinctes.

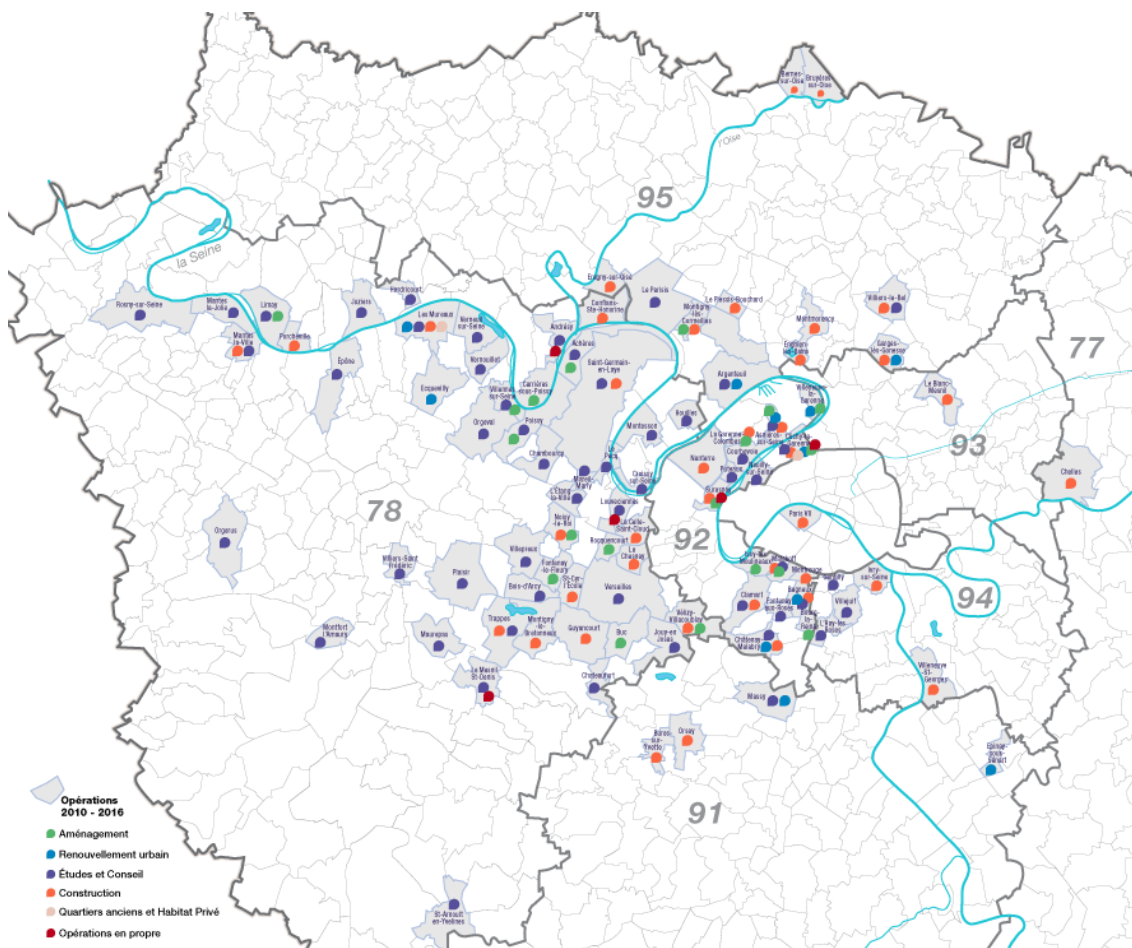
³⁴ Le conseil départemental de l'Essonne dispose ainsi, depuis plus de 40 ans, d'une SEM Aménagement ce qui ne l'a pas empêché de créer récemment la SPL des Territoires de l'Essonne dont il est actionnaire majoritaire aux côtés de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud, des communautés de communes du Val-d'Essonne et Dourdannais-en-Hurepoix. L'avantage d'une telle structure juridique tient à l'absence de mise en concurrence obligatoire

³⁵ Pierre Lascombes, Laure Bonnaud, Emmanuel Martinais, Jean-Pierre Le Bourhis, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014.

Yvelines : une fusion de son aménageur avec les Hauts-de-Seine

Dans les Yvelines, c'est une logique de concentration qui prévaut. Les présidents des départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine ont uni leurs forces en fusionnant, le 7 septembre 2016, leurs sociétés d'économie mixte. Une nouvelle SEM dotée d'une centaine de collaborateurs a été créée - Citallios - qui regroupe la SEM 92 et Yvelines Aménagement projet, la SARRY (SEM pluri-communale détenue par 9 communes des Yvelines) et la SEMERCLI (SEM communale de la Ville de Clichy-la-Garenne). Cette nouvelle société interdépartementale d'aménagement a pour mission d'apporter aux maîtres d'ouvrage publics locaux une capacité d'étude et d'ingénierie. Elle a vocation à intervenir sur tous les marchés de l'aménagement en s'appuyant sur ses nombreuses compétences spécialisées issues de la fusion d'EPL qui ne travaillent pas sur les mêmes segments du marché : la SEM de la Ville de Clichy centre son action sur la résorption de l'habitat privé dégradé, celle des Yvelines s'est développée dans les opérations hors procédures publiques d'aménagement et détient une expertise sur des territoires plus ruraux. Le prisme rural/urbain marque une importante différence de vision et de culture entre les deux départements avec laquelle les techniciens de la nouvelle SEM - Citallios - doivent composer afin de prendre en charge l'aménagement aussi bien d'un espace urbain dense que des territoires ruraux des Yvelines.

Prioritairement destinée aux élus bâtisseurs de ces deux départements de l'ouest francilien, la structure peut aussi travailler pour toutes les collectivités franciliennes qui en font la demande. La carte de ses opérations de 2010 à 2016 montre d'ailleurs qu'elle est intervenue - plus précisément que l'une des SEM dont elle est aujourd'hui composée - a porté plusieurs opérations de construction dans le Val-d'Oise et, de manière plus limitée, en Val-de-Marne et dans l'Essonne.



Avec cette SEM interdépartementale, l'objectif clairement affiché par les présidents des deux exécutifs départementaux est de constituer un acteur « capable de rivaliser avec Grand Paris aménagement » et d'« éviter les errements » de l'État aménageur. Pierre Bédier, son président déclarait ainsi dans un

entretien à la *Gazette des communes*, que « les années 60 (nous) ont montré la nullité de l'État aménageur. Son opérateur foncier GPA (Grand Paris Aménagement) nous démontre que les choses se sont encore dégradées ! Ceux qui refusent la gestation pour autrui auront avec notre SEM la solution des voies naturelles³⁶».

Dans l'immédiat, une chose est sûre, cette fusion conduit à l'émergence d'un nouvel acteur de l'aménagement dont la taille critique lui donne une dimension métropolitaine, un effectif en ressources humaines suffisant pour répondre à des appels d'offres sur des projets d'aménagement de grande taille. Citallios apparaît ainsi, sur nombre de projets de l'ouest de l'Île-de-France et d'ailleurs, en mesure de venir concurrencer le principal opérateur francilien - Grand Paris Aménagement. Le pari sera, tout en étant compétitif dans l'agglomération, d'être en capacité d'apporter des solutions spécifiques aux attentes des élus des territoires périurbains et ruraux dont les opérations moins importantes, nécessitent d'autres savoir-faire, une autre ingénierie de l'aménagement.

Seine-et-Marne : une SEM qui joue la carte des communes périurbaines et rurales

De son côté, le département de Seine-et-Marne joue la carte de la continuité dans sa relation avec sa SEM départementale : Aménagement 77. Historiquement, cette SEM qui s'appelait à l'origine - en 1958 - la Société des équipements de Seine et Marne (SESM) a joué un rôle clé dans l'aménagement du département de la Seine-et-Marne. Elle a porté les principales opérations de zones d'activités et de zones de logement dans l'après-guerre, comme de nombreux plans d'aménagement de communes en s'appuyant, à son apogée, sur 45 collaborateurs. L'arrivée dans les années 1980 d'opérateurs de l'État - EPA Marne, EPA Sénart, EPA France - a bouleversé le paysage de l'aménagement seine et marnais conduisant progressivement la SESM à « réduire sa voilure », à se focaliser sur les secteurs non captés par ces grands opérateurs étatiques (ceux se situant en dehors des OIN) et à repenser son mode de fonctionnement.

Renommée Aménagement 77 en 1999, son champ d'action demeure l'ensemble du territoire départemental même si, dans la pratique, elle se concentre sur les secteurs périurbain et rural de la troisième couronne (les territoires situés au-delà de l'agglomération). Parallèlement à ce repositionnement géographique, l'influence du département s'est faite moins directe - il ne verse notamment plus de subventions - mais il demeure présent en tant qu'actionnaire principal et assure toujours son rôle, déterminant pour les montages financiers, de garant des emprunts de la SEM.

Contrairement à son homologue de l'ouest francilien, cette SEM départementale aux ressources financières et humaines plus modestes, doit faire avec la concurrence des nombreux EPL créées, ces dernières années, en Seine-et-Marne. Elles sont aujourd'hui 11 dans ce département qui, par sa taille, l'histoire des politiques d'aménagement qui y ont été conduites et l'importance de sa partie rurale, est bien différent des Yvelines. L'ensemble de ces éléments expliquent qu'à la logique de fusion des Yvelines avec les Hauts-de-Seine répondent pour la Seine-et-Marne une logique de spécialisation sur un fragment du marché de l'aménagement.

La stratégie de la SEM 77 n'est pas en effet d'être présente sur les grandes opérations de l'agglomération parisienne mais sur un second voire troisième marché de l'aménagement seine et marnais ; marché « qui n'est pas le principal, pas le plus attractif, pas celui où les opérateurs se pressent lorsque l'EPA met des lots en cession. Mais sur des opérations où les délais peuvent être particulièrement longs parce qu'il faut prendre le temps de négocier et où les acquéreurs à la sortie du programme sont moins nombreux. Cela nécessite un rapport aux élus qui soit de proximité et sur la durée³⁷. » C'est bien sur ce marché - correspondant à celui des communes périurbaines et rurales³⁸ - que les besoins en ingénierie territoriale, en conseil auprès de ces collectivités sont les plus importants qu'il s'agisse de mener un projet de ZAC ou un projet de zone commerciale. La SEM Aménagement 77 privilégie donc un marché peu recherché par le secteur privé, en raison de la complexité des montages financiers des projets (comme des petites opérations d'aménagement en centre-bourg). Elle vient combler le manque en ingénierie sur ce segment du marché en délivrant des conseils aux petites communes ou en les appuyant par l'achat de foncier composé, majoritairement encore, de terres agricoles moins chères que les terrains se trouvant dans l'agglomération. Cette SEM contribue ainsi, comme sur un autre versant le CAUE de Seine-et-Marne par son travail d'accompagnement des collectivités, à proposer une offre aux communes de ces territoires périurbains et ruraux pour penser

³⁶ Cité par Jean Baptiste Forray, « Hauts-de-Seine et Yvelines : une fusion qui pose question », La Gazette des communes, 4 février 2016.

³⁷ Entretien, directeur de la SEM 77, septembre 2016

³⁸ Exemples de communes et territoires où la SEM intervient aujourd'hui : Nangy, Saint Fargeau Ponthierry, Villeparisis, Gâtinais Val de Loing, gare de Fontainebleau, Tournan.

l'aménagement de leurs espaces sur le long terme. Une offre dont le récent rapport de l'urbaniste François Bonnet soulignait toute l'importance pour diffuser une pensée de l'aménagement dans ces territoires où aujourd'hui elle fait trop souvent défaut³⁹.

La ZAC de l'éco-quartier des Yèbles de Changis (ex. ZAC de la Gare) un exemple de projet porté par la SEM 77 dans une commune périurbaine : Avon



Programme : 21 800 m²
Logements libres : 10 500 m²
Commerces : 2 500 m²
Résidence meublée : 3 300 m²
Bureaux : 3 000 m²
Résidence hôtelière : 2 500 m²
Superficie : 2,2 Ha

Porteur du projet : la commune de Avon
Aménageur : la SEM 77
Propriétaire du foncier : la SNCF

Stratégie de concentration en Yvelines, stratégie d'appui aux plus petites communes en Seine-et-Marne, on a bien affaire à deux stratégies distinctes de mobilisation des SEM par les exécutifs de ces deux départements et à deux modèles de développement de cet outil pour une politique d'aménagement. La différence tient à des choix politiques et à des spécificités territoriales. La fusion des SEM des Yvelines et des Hauts-de-Seine est clairement présentée par les présidents des deux exécutifs départementaux comme un moyen de constituer « une force de frappe » face à un acteur étatique puissant, le Grand Paris aménagement. La construction, depuis une dizaine d'années, du Grand Paris s'est en effet accompagnée d'une dynamique de concentration, de regroupement, des opérateurs étatiques. Elle a notamment conduit à l'émergence de grands acteurs et, plus particulièrement d'un acteur : Grand Paris Aménagement (ex. Agence foncière et technique de la région parisienne AFTRP créée en 1962)⁴⁰ qui dispose des capacités techniques, des moyens financiers et humains et de la légitimité pour intervenir sur l'ensemble de la région Île-de-France. Et c'est bien pour être en mesure d'apporter une offre alternative en ingénierie à cet opérateur de l'État en matière d'aménagement que les présidents des départements de l'ouest francilien ont créé Citallios. Cette structure départementale bénéficiera, selon eux, d'un atout supplémentaire, sa proximité avec les élus locaux qui lui permettra d'être « à leur écoute ».

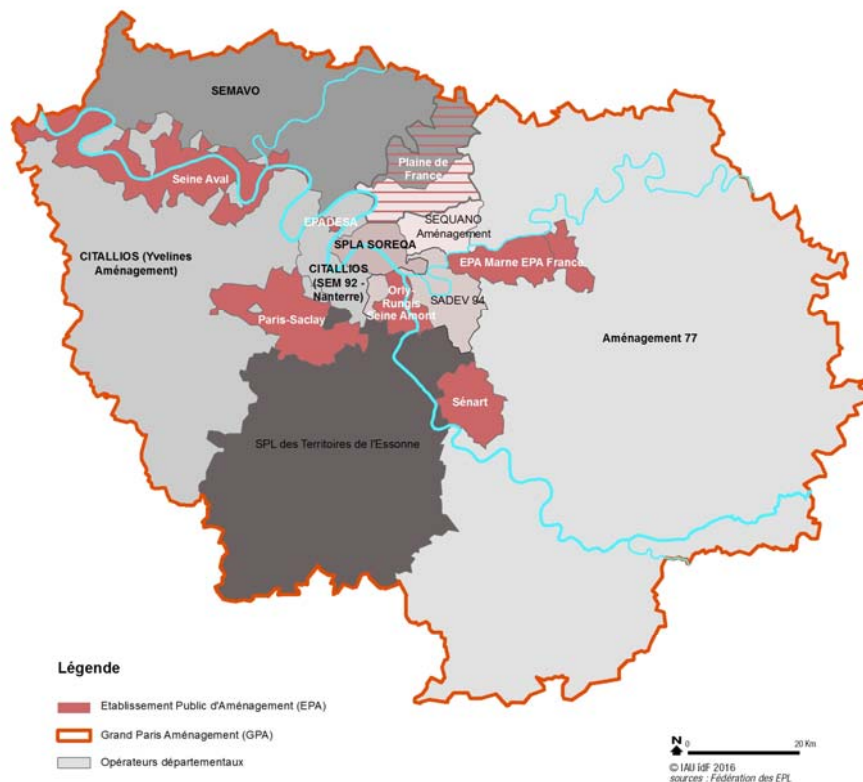
La différence de stratégie d'intervention entre les deux SEM tient également aux spécificités des marchés de l'aménagement dans chaque département. Une particularité du marché de l'aménagement dans les Yvelines (et plus encore dans les Hauts-de-Seine) est que le foncier libre a

³⁹ Bonnet (F.), Aménager les territoires périurbains et ruraux, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité 7 janvier 2016.

⁴⁰ L'établissement public Grand Paris aménagement a remplacé l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). La grande diversité de ses opérations et la pluralité de ses modes d'intervention (en mandat pour l'État, en concession d'aménagement pour le compte de communes et d'intercommunalités ou en compte propre) en font un opérateur singulier.

déjà été bien consommé, il n'y a plus guère de possibilités d'envisager des opérations d'aménagement de grande envergure sur lesquelles se positionnent généralement les SEM. Ce qui n'est pas le cas dans d'autres départements de grande couronne, tout particulièrement en Seine-et-Marne, où il reste encore du foncier libre sur lequel des opérations d'aménagement sont possibles. La particularité du marché seine et marnais est qu'il est dominé par une forte présence de l'État à travers les 3 Opérations d'intérêt national gérées par les EPA : EPA France, EPA Sénart, EPA Marne. Or, ces EPA interviennent sur les territoires des départements sans que les collectivités puissent réellement influencer sur leur gouvernance. Les départements sont bien présents dans les conseils d'administration mais leur capacité à peser sur les projets est limitée et variable selon les EPA.

Opérateurs étatiques et départementaux de l'aménagement



Enfin, le marché se caractérise, comme on l'a vu, par une dispersion des EPL communales/intercommunales. La SEM départementale est donc contrainte de composer avec cette profusion d'acteurs publics et privés du marché de l'aménagement. Elle est conduite, selon son directeur « à développer un savoir-faire propre en terme d'intervention sur des opérations atypiques lui conférant une capacité d'adaptation, de résilience, face aux récents changements juridiques et institutionnels⁴¹. »

Conjointement à l'affirmation d'un grand opérateur étatique de l'aménagement, on assiste donc à une redéfinition des stratégies d'intervention des SEM départementales déterminées à la fois par les particularités des marchés locaux, par l'émergence de nombreuses EPL et par des contraintes financières qui transforment le modèle économique de l'aménagement public.

⁴¹ Entretien, directeur de la SEM 77, septembre 2016

Conclusion : les départements dans le nouveau paysage institutionnel de l'aménagement

Si les élus départementaux demeurent très attachés à leur action en matière d'aménagement du territoire, déterminante pour organiser le territoire départemental, plusieurs éléments modifient le rôle que peut jouer l'institution départementale en grande couronne.

Tout d'abord, il y a la contrainte financière (réduction de la DGF et de la CVAE) que les départements doivent gérer en priorisant leurs actions et/ou en utilisant le levier fiscal, ce que tous les exécutifs départementaux de grande couronne ont du faire au cours de l'année 2016 en relevant, de 3 à 5% le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il y a ensuite la recomposition du paysage francilien de l'aménagement marquée par deux caractéristiques principales :

- 1) Une rationalisation par concentration des moyens (humains, techniques et financiers) autour de grands acteurs afin qu'ils soient à l'échelle du projet du Grand Paris et en mesure de porter des opérations d'aménagement coûteuses et complexes. L'État, en particulier, redéfinit sa place dans le système d'acteurs de l'aménagement en transformant l'Agence foncière et technique de la région parisienne - AFTRP - en un grand « opérateur global de référence⁴² » possédant une large autonomie financière : Grand Paris Aménagement (GPA). Ce processus de concentration a récemment conduit à la fusion de GPA avec l'Établissement public d'aménagement (EPA) *La plaine de France* et le regroupement des moyens humains et matériels de GPA avec ceux de l'EPA Orly-Rungis- Seine Amont (ORSA⁴³). Dans cette logique de concentration, il est clair que le devenir des autres EPA d'Île-de-France est aussi interrogé.

Dans le même temps, l'État affirme sa présence et ses capacités d'action en mobilisant un instrument classique de ses interventions en matière d'aménagement mais originale dans sa forme et ses modalités de mise en œuvre : une opération d'intérêt national pilotée par GPA. Cette procédure réglementaire se distingue par sa dimension spatiale puisqu'elle est multi-sites (15 sites sont concernés) et surtout par le recours à un instrument relevant de la nouvelle grammaire de l'action publique : le contrat. Les OIN, sur un plan formel tout au moins, affichent en effet un objectif de coproduction des projets d'aménagement entre l'État et les communes et/ou intercommunalités compétentes. Cet objectif est formalisé par la signature avec les partenaires locaux d'un Contrat d'intérêt national où sont fixées les règles de gouvernance (État/collectivités locales), les moyens financiers dédiés et le rôle des opérateurs de l'État comme des EPL mobilisés. Enfin, l'État intervient comme aménageur de l'espace francilien via la Société du Grand Paris qui a compétence, en accord avec les communes concernées, pour aménager les quartiers des 68 nouvelles gares dans un rayon de 400 mètres.

L'État se repositionne en acteur majeur de l'aménagement francilien à travers ses opérateurs et le recours à des instruments classiques d'intervention en Île-de-France - les OIN - mais dont les usages rénovés, adaptés à un autre système d'acteurs, conduisent à « une nouveauté instrumentale⁴⁴ ». Et c'est d'ailleurs pourquoi, plutôt que de lire les transformations actuelles du paysage francilien de l'aménagement comme un « retour en force de l'État », il nous semble plus juste de considérer qu'elles révèlent un nouvel art de l'État de gouverner l'aménagement francilien. L'État dispose avec GPA d'un acteur puissant mais, parce que d'autres acteurs sont présents, parce que les collectivités locales ont, plus qu'hier, les moyens techniques de le concurrencer et parfois les ressources financières (permettant des avances de trésorerie ou des garanties d'emprunt), cet acteur doit aussi jouer le jeu du partenariat avec elles ; c'est là une différence notable avec les années 1960 où l'État aménageur adoptait une posture plus dirigiste.

⁴² Lajoie Thierry, *Rapport mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement*, 7 septembre 2015.

⁴³ Ce regroupement marque la volonté du gouvernement, que l'on retrouve dans plusieurs articles de la loi MAPTAM de janvier 2014, de rationaliser et simplifier la structure organisationnelle de l'aménagement francilien. Il résulte des décisions du comité interministériel du Grand Paris du 15 octobre 2015 visant à rénover les outils de l'aménagement de l'État en regroupant certains de ces établissements publics. Ce sont des mesures qui reprennent les préconisations du rapport de Thierry Lajoie, actuel directeur général de GPA, définies dans son rapport sur la préfiguration de Grand Paris Aménagement de septembre 2015.

⁴⁴ On reprend ici l'analyse des politistes Patrick Le Galès et Pierre Lascombes mettant en évidence que le recours à la « nouveauté instrumentale » s'accompagne de trois effets : une rupture avec les pratiques antérieures, une solution à l'échec des instruments précédents et une transformation axiologique c'est-à-dire des valeurs guidant l'action publique. Lascombes (P.), Le Galès (P.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2004, p.358.

Ce partenariat pourrait même demain se traduire par l'association de GPA avec une ou des collectivités territoriales au sein d'une même société d'aménagement. La loi relative *au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* prévoit en effet la création d'une nouvelle catégorie juridique d'EPL - les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)⁴⁵. Ce regroupement entre l'État et des collectivités locales constituerait une rupture importante dans la manière d'envisager la fabrique et le portage des politiques d'aménagement. Jusqu'ici en effet les outils juridiques ont été construits pour que les différents acteurs de l'aménagement travaillent séparément, pour qu'ils gèrent leur propre projet à travers leur propre outil, leur propre structure d'aménagement. L'outil SPLAIN rompt cette logique et donne la possibilité aux acteurs de co-construire un projet d'aménagement.

Le cadre juridique change, reste à voir si les pratiques des acteurs suivront, s'ils s'empareront pour renouveler leurs manières de construire des projets et passer d'une approche moniste de l'aménagement à une approche pluraliste, d'une approche où l'État plus qu'en maître d'œuvre se pose en un État mobilisateur, initiateur, coordonnateur ou simple partenaire de projets négociés. À ce titre, il conviendra de suivre avec attention la gouvernance au quotidien de la nouvelle EPL chargée de l'aménagement, la gestion et la promotion du territoire de « Paris La Défense ». Cette dernière, prévue par la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, doit naître de la fusion de la structure chargée de l'aménagement de la Défense - l'EPADESA - et de l'Établissement chargé de sa gestion - DEFAC⁴⁶.

- 2) La deuxième caractéristique du paysage francilien de l'aménagement est la structuration d'intercommunalités de grande taille qui investissent aussi le champ de l'aménagement n'hésitant pas à créer leur propre entreprise publique locale (EPL), leur propre opérateur capable de porter leurs projets urbains. Ces intercommunalités potentiellement fortes - par leur taille et par les compétences - mais en cours de constitution représentent des acteurs institutionnels qui, eux-aussi, vont modeler les territoires en définissant à quoi ils doivent servir, quels sont les usages à privilégier (usage résidentiel, usage économique, usage paysager, usage agricole ...). De facto, ces intercommunalités, en défendant leurs intérêts et leur vision du développement d'un espace sont susceptibles de venir concurrencer les départements voire de se trouver en contradiction avec les politiques départementales d'aménagement.

Les exécutifs départementaux de grande couronne doivent donc à la fois tenir compte du mouvement de concentration des opérateurs étatiques et, dans le même temps, de la logique de dissémination, de démultiplication des EPL au niveau du bloc communal. Pour se jouer de ces contraintes - fiscale et institutionnelle - prenant exemple sur ce qui se fait ailleurs en France, ils peuvent envisager plusieurs pistes pour redéfinir leur rôle en matière d'aménagement opérationnel des espaces départementaux.

- Une fusion des SEM aménagement avec d'autres outils d'ingénierie départementaux. C'est la voie adoptée par le département du Maine-et-Loire qui a créé un GIE regroupant les différents secteurs d'activité (développement économique, CAUE, SEM aménagement). C'est également le choix adopté par l'un des départements de grande couronne pour sa stratégie d'aménagement et de développement : l'Essonne. L'exécutif du conseil départemental a en effet, dans un souci de mise en commun des moyens, réuni au sein d'un même Groupement d'intérêt économique (GIE), la SEM Essonne Aménagement, la SPL des Territoires de l'Essonne - dans laquelle le conseil départemental est actionnaire majoritaire - et l'agence départementale Essonne développement.
- Une mutualisation des moyens des EPL du territoire en regroupant les ressources de la SEM départementale avec celles des EPL du bloc communal en vue d'une plus grande concentration des moyens, c'est le modèle adopté par les Yvelines avec une variante notable : la fusion ne s'est pas faite seulement avec les EPL du territoire départemental mais en y associant ceux du département voisin. Sans aller jusqu'à ce processus de fusion, les départements peuvent également renforcer leur influence par une plus grande présence dans l'actionnariat des EPL communales/ intercommunales. Ce n'est néanmoins pas la tendance en Île-de-France et en France puisque les conseils départementaux ont au

⁴⁵ L'article 36 de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain modifie le chapitre VII du Code de l'urbanisme et prévoit que : «L'État ou l'un de ses établissements publics peut créer, avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, une société publique locale d'aménagement d'intérêt national dont ils détiennent la totalité du capital. »

⁴⁶ La fusion de ces deux établissements a été annoncée le 15 octobre 2015 par Manuel Valls lors d'un Comité interministériel sur le Grand Paris.

contraire, depuis 2014, délaissé l'actionnariat des SEM et des SPL au profit du bloc communal. La fédération des EPL prévoit d'ailleurs un désengagement des investissements des départements dans l'ensemble des EPL en raison de leurs contraintes financières et de leurs contraintes juridiques qui les incitent à sortir de ces structures⁴⁷.

Ces choix dans l'organisation des outils d'aménagement - mutualisation, fusion, spécialisation sur un secteur du marché de l'aménagement - sont indissociables de la vision du territoire départemental portée par les élus départementaux, de ce qu'il est et de ce qu'il doit devenir ou rester. Pour les départements de grande couronne, tiraillés entre leur partie urbaine et celle des espaces périurbains et ruraux, il est fortement déterminé par une question : faut-il accompagner de la même manière des espaces aussi différents sur le plan morphologique, urbain, économique et ne disposant pas des mêmes richesses (richesses économiques/richesses agricoles et paysagères) ? Ou faut-il, au nom d'un équilibre entre les territoires urbains et ruraux, au nom du rôle de garant de la solidarité entre territoires des départements, opter pour une forme de discrimination territoriale positive consistant à centrer les moyens financiers sur les territoires qui ont davantage aujourd'hui de besoins ?

Tenir ces deux parties distinctes des départements de grande couronne, assurer leur complémentarité pour qu'elles trouvent pleinement leur place dans le système métropolitain, est le principal enjeu auquel sont confrontés les exécutifs départementaux. À défaut, le risque est grand que, progressivement, leur partie urbaine ne construise son développement avec la métropole du Grand Paris. Amputés de leurs territoires créateurs de richesse économique, les départements de grande couronne se chargeraient de gérer et d'aménager les territoires périurbains et ruraux. Et, de fait, ils deviendraient des territoires périphériques à l'agglomération. Il faudrait alors parler, non plus des départements de grande couronne, mais des départements périphériques ou péri-métropolitains de l'Île-de-France. Cette problématique du lien entre les espaces urbains et les espaces périurbains/ruraux, de la manière d'éviter tout risque de décrochage des territoires situés au-delà de l'agglomération, les départements de la grande couronne la partage avec la région. C'est pourquoi, les outils - qu'il s'agisse des orientations stratégiques, des dispositifs contractuels de financement des projets d'aménagement locaux ou encore des opérateurs de l'aménagement - pourraient faire l'objet de mutualisation entre ces deux niveaux institutionnels pour renforcer et coordonner leur action.

⁴⁷ La moitié des conseils départementaux en France en 2014 avaient décidé de diminuer leurs investissements vers ces structures. À terme, on peut s'interroger sur l'influence des conseils départementaux lorsqu'on sait qu'ils ne détiennent désormais plus qu'environ 17% de l'actionnariat SEM (2014) et qu'ils étaient passés de 24 à 18% de l'actionnariat des SPL entre 2014 et 2015.

Bibliographie

Bellanger Emmanuel, « La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, 2013/2 n° 74, p. 52-62.

Berger Martine et ali, *Les territoires périurbains. De l'hybridation à l'intensité*, Rapport pour le PUCA, juillet 2014.

Bidou Catherine, *Les aventuriers du quotidien*, Paris, PUF, 1984.

Bignon Jérôme, Peiro Germinal, *L'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural*, rapport pour l'Assemblée nationale, 2 février 2012.

Bonnet François, *Aménager les territoires périurbains et ruraux*, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, 7 janvier 2016.

Cour des Comptes, *Rapport public annuel de la Cour des Comptes*, février 2015.

Descalles Julien, « Les élus de la grande couronne se rebiffent », *Grand Paris développement*, printemps 2016.

Dubois Jérôme, *Les politiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaire de Rennes, Collection Res Publica, octobre 2009.

Duran Patrice, Thoenig Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996, p.580-623.

Jarlier Pierre, *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Sénat, 10 juillet 2012.

Lajoie Thierry, *Rapport mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement*, 7 septembre 2015.

Laruelle Nicolas, *La ceinture verte d'Ile-de-France, un espace de vie à réinventer*, Paris, IAURIF, 2005.

Lascoumes Pierre, Bonnaud Laure, Le Bourhis Jean-Pierre et Emmanuel Martinais, *Le développement durable, une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF, 2014.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2004.

Le Goff Tanguy, *Qui sont les maires du périurbain de l'Île-de-France ? Zoom sur l'Île-de-France*, Paris, IAU Île-de-France, octobre 2014.

Le Goff Tanguy, Moreau Emilie, Parnaux Agnès, Vergeylen Marion, *Les coopérations souples de projet. Un outil du Grand Paris de demain ?*, APUR, IAU Île-de-France, Paris Métropole, juin 2015.

Leroi Pascale, *Les trajectoires de l'économie francilienne. Constats et enjeux*, Paris, IAU île-de-France, mars 2016.

Le Saout Rémi, Vignon Sébastien, « Un éclairage en trompe-l'œil, l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014 », in *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger Levrault, 2015.

Merlin Pierre, *L'urbanisme*, coll. Que-sais-je ?, Paris, PUF, 2016.

Observatoire régional du foncier, *rapport*, avril 2016

Panerai Philippe, *Paris Métropole. Formes et échelles du Grand Paris*, Paris, Ed.de la Villette, 2008.

Sagot Mariette, *Métropolisation et spécialisation sociale du territoire francilien*, Paris, IAU Île-de-France, décembre 2015.



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49

