

Nouvelle organisation territoriale pour le Grand Paris : quel risque d'effets frontière ?

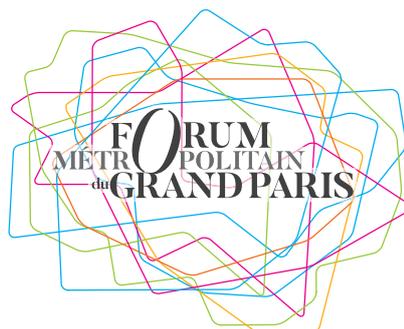


TABLE DES MATIÈRES

ÉDITO	1
INTRODUCTION	3
1 - À L'ORIGINE DES CRAINTES DE RELÉGATION ET D'EXCLUSION, UNE ORGANISATION TERRITORIALE ANCIENNE	9
A. Le poids de la centralisation dans l'organisation territoriale actuelle	10
1. Une agglomération hyper-centrée	10
2. L'agglomération parisienne : structure radiale et dépendance au centre	14
3. L'ambition renouvelée d'un rééquilibrage par le polycentrisme	15
B. Une croissance démographique et économique différente entre le centre et la périphérie ?	17
C. La nécessaire prise en compte de la fracture Est-Ouest	21
D. Des flux entre les territoires de l'agglomération qui évoluent et se renforcent	23
2 - LA LIMITE DE LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS : VERS UN EFFET-FRONTIÈRE DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE ?	25
A. Métropole du Grand Paris vs. grands EPCI de l'agglomération parisienne : des moyens d'action renforcés ?	27
1. Les spécificités juridiques de la Métropole du Grand Paris	27
2. Les spécificités financières de la Métropole du Grand Paris	29
B. Les élus face aux découpages administratifs : quelles conséquences pour les territoires ?	32
1. Les limites administratives : des effets réels mais ambivalents et difficiles à évaluer	32
2. La limite administrative la plus structurante : la limite communale	35
C. Une collaboration nécessaire pour franchir les coupures physiques et naturelles	40
D. L'agglomération parisienne coupée en deux par la nouvelle limite institutionnelle : contrainte ou opportunité ?	44
1. La revendication d'une « réalité urbaine » distincte du « monde rural »	44
2. Les grands EPCI de l'agglomération parisienne : des territoires métropolitains aux caractéristiques hybrides	47
3 - QUELLES STRATÉGIES POUR UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DE L'AGGLOMÉRATION ?	51
A. Des régulations à tous les niveaux : Etat, Région, Métropole du Grand Paris	52
1. L'enjeu des transports : le rôle de l'État et de la Région	52
2. La péréquation financière	56
3. Intégrer tous les territoires au développement métropolitain	58
4. Les grands syndicats intercommunaux : entre intégration et proximité	60
B. Structurer les intercommunalités pour permettre à tous les territoires de valoriser leur identité métropolitaine	61
C. Le récit métropolitain	65
D. Les partenariats et les coopérations souples	67
1. Les contrats et conventions pour porter des objectifs communs au-delà des limites	67
2. Des limites à la coopération : question d'échelle et volonté politique	68
CONCLUSION	73
ANNEXES	77
1. Carte et liste des entretiens	78
2. Grille d'entretiens	80
3. Table des illustrations	82
4. Compte rendu des débats suite à la première présentation de l'étude, le 14 février 2017	83

LISTE DES ENCADRÉS

Londres : le polycentrisme à travers les plans de bus	16
La construction de la Métropole de Lyon a-t-elle favorisé la création d'une « coupure » avec le territoire environnant ?	31
Le quartier de la Noue : une limite communale qui est longtemps restée un obstacle à un projet urbain cohérent	34
La limite administrative entre les Länder de Berlin et de Brandebourg : un obstacle à une stratégie coordonnée à l'échelle de l'agglomération de la capitale allemande	46
La limite, « objet métropolitain prioritaire ».	66
Des prémices de coopérations horizontales futures d'ores et déjà à l'œuvre ?	72

ÉDITO

Il y a dix ans naissait la conférence métropolitaine, véritable bouleversement dans les réflexions sur les relations entre Paris et les communes de banlieue. Dépasser les limites urbaines et administratives de Paris impliquait de dépasser l'absence historique d'un dialogue entre les élus locaux de part et d'autre du périphérique.

Paris Métropole, prolongeant l'initiative de la conférence métropolitaine, a, grâce à une approche dynamique et transpartisane, permis de structurer les échanges entre Paris et les autres communes de l'agglomération d'une part, entre ces communes d'autre part, en prenant en compte toutes les échelles. Ainsi, depuis une dizaine d'années, la limite symbolique Paris/banlieue a peu à peu été dépassée dans la mise en place d'une culture métropolitaine commune, avec la prise de conscience de problématiques partagées, pour lesquelles des actions ciblées sont nécessaires. D'ailleurs, les élus parlent de moins en moins de « banlieue » et s'accordent sur l'existence d'un « fait métropolitain » : le langage montre à quel point ce n'est plus la dichotomie territoriale qui prime dans la représentation collective, mais un espace au sein duquel les territoires sont interdépendants et interconnectés.

Or, pour certains élus, la création de la Métropole du Grand Paris en janvier 2016, sur un périmètre qui ne comprend pas l'ensemble de l'agglomération urbaine, pourrait faire ressurgir cette limite originelle. Telle qu'elle existe aujourd'hui, la Métropole du Grand Paris minorerait la réalité géographique, économique et sociale du « fait métropolitain », vécu par les habitants de ces territoires.

C'est pourquoi il est aujourd'hui plus que nécessaire de renforcer la création de liens entre les différentes entités parties prenantes du système métropolitain et de construire un dialogue partagé entre elles et avec la Métropole du Grand Paris, acteur majeur de ce nouveau système. Ce sera l'un des objectifs du syndicat mixte qui se transforme au 1^{er} janvier 2017 pour devenir le Forum métropolitain du Grand Paris.

**Les élus animateurs du groupe de travail « articulations territoriales »
du Forum métropolitain du Grand Paris :**

Valérie Mayer-Blimont, Éric Cesari, Olivier Klein, Jean-Marc Nicolle et Jean-François Vigier

INTRODUCTION

Le Forum métropolitain du Grand Paris, anciennement Paris Métropole, a œuvré dans le cadre de ses groupes de travail « périmètres » et « articulations territoriales », tout au long des années 2014 à 2017, à l'accompagnement de la réforme institutionnelle en réinterrogeant ses effets sur le territoire métropolitain. Si le « bon périmètre » pour gouverner le Grand Paris fait encore l'objet de débats, le législateur a tranché : la Métropole du Grand Paris recouvre peu ou prou les trois départements de petite couronne et Paris.

Pour certains élus, il s'agit d'un premier pas nécessaire. Si son périmètre n'est pas parfait, la Métropole du Grand Paris a le mérite d'exister, et doit œuvrer à son échelle dans l'attente d'éventuelles évolutions. Pour d'autres, cette construction institutionnelle a un périmètre trop étroit, qui n'intègre pas des grands équipements et projets de rayonnement métropolitain essentiels tels que l'aéroport de Roissy, ou encore l'opération d'intérêt national de Saclay. Ils dénoncent alors le risque « d'effet-frontière » au sein du système métropolitain et de « région à trois vitesses » entre ses différents territoires.

À l'heure où toutes les énergies sont concentrées autour de l'application des récentes réformes de décentralisation, tant en petite qu'en grande couronne, les élus du groupe « articulations territoriales » ont souhaité prendre le temps d'expertiser et d'analyser plus finement les termes de ce débat, afin d'y apporter un éclairage nouveau et de possibles pistes de solutions. L'étude présentée ici, réalisée en collaboration avec l'Apur et l'IAU-ÎdF, cherche à objectiver la nature de ce risque « d'effet-frontière », au regard des craintes soulevées par les élus, et à proposer quelques pistes de solutions et d'opportunités en termes de politiques de développement.

La réflexion menée s'inscrit dans une démarche prospective étant donnée la création récente de la Métropole du Grand Paris. Le groupe de travail « articulations territoriales » du Forum métropolitain du Grand Paris a choisi de privilégier l'expression des élus ; plusieurs ont été menés auprès d'élus de l'ensemble de l'aire urbaine, sur la base d'un questionnaire détaillé. Ces points de vue sont précédés d'un diagnostic territorial permettant d'inscrire le débat dans la problématique plus large de la métropolisation parisienne. Enfin, une comparaison nationale et internationale avec d'autres grandes métropoles a nourri les perspectives d'évolutions qui pourraient être mobilisées par les élus dans les années à venir. À travers la question du périmètre, c'est celle bien plus large du projet souhaité pour le grand Paris qui est abordée par cette étude...

Le débat reste ouvert.



Le groupe de travail « Articulations territoriales »

Comment les élus des franges de l'agglomération vivent-ils la création de la Métropole du Grand Paris, quels effets envisagent-ils pour leurs territoires ?

Différentes craintes ont été évoquées par certains élus des franges de l'agglomération parisienne lors des entretiens.

Souffrir d'un manque de visibilité

Paris représente une image de marque, le fait de se retrouver hors du périmètre de l'institution « Métropole du Grand Paris » pourrait envoyer un signal négatif aux investisseurs notamment étrangers, de territoire « en dehors de ». Afin d'y remédier, certains établissements publics de coopération intercommunale de grande couronne affichent leur lien avec la centralité parisienne à travers le choix de leur nom : Grand Paris Seine & Oise, Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, Paris Vallée de la Marne ou encore communauté Paris-Saclay.

« J'ai vraiment bataillé pour qu'on retienne Paris Saclay car il y a une logique à se vendre à l'étranger. On est en compétition avec les agglomérations autour de nous qui elles aussi vont se promouvoir. »

Jean-François Vigier, Maire de Bures-sur-Yvette

A contrario, certains territoires mettent en valeur une identité propre sans référence à la capitale :

« Le nom de Roissy est connu dans le monde entier, il se suffit à lui-même. »

Patrick Renaud, Président de la Communauté d'agglomération Roissy Pays de France

« Nous n'avons pas beaucoup de moyens, nous sommes petits par la taille mais c'est vrai que nous avons la chance d'avoir un territoire qui a une image de marque, qui émet un signal en quelque sorte. »

Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

Rester à l'écart des bénéfices de la métropolisation

Certains élus interrogés craignent également que le territoire de la Métropole du Grand Paris ne capte l'ensemble des externalités positives du développement métropolitain, et en particulier la production de richesses.

Brice Rabaste, Maire de Chelles s'inquiète de voir le Grand Paris... « avoir une croissance qui vampirise toutes les richesses vers lui (...) et qui envoie loin ceux qui n'ont pas d'atouts et ceux qui n'ont pas les moyens de vivre dedans. »

« La crainte est globale : Est-ce que demain la métropole ne va pas concentrer les investissements, dans la partie la plus dense ? Et puis derrière on sera un peu au-delà des murailles, dans une partie plus déshéritée ? »

Pierre Fond, Maire de Sartrouville et Président de la CA Saint-Germain Boucle-de-Seine

Assister à un renforcement des inégalités territoriales

L'association de ces deux risques pousse des élus à s'alarmer d'un potentiel décrochage à terme entre un centre urbain dense, riche et développé et des territoires en retrait de cette dynamique.

« La conséquence du Grand Paris et de cette grande agglomération c'est qu'il va y avoir une barrière formidable qui se crée ; barrière financière, barrière institutionnelle, barrière économique, barrière démographique au préjudice de tous ces territoires qui peuvent être laissés pour compte du développement des trente prochaines années. »

Olivier Lavenka, Vice-président du Conseil départemental de Seine-et-Marne

« Le classement en 3 cercles concentriques de la région Île-de-France est une erreur majeure. »

Jean-Raymond Hugonet, Maire de Limours

« Les gens le savent ; la crainte c'est de voir si cette métropolisation ne va pas vous renvoyer de l'autre côté de l'A86 où il n'y a pas de transports en commun. »

Daniel Breuiller, Maire d'Arcueil

Définitions : qu'est-ce qu'une frontière, quelles limites en Île-de-France ?

Certains élus franciliens expriment la crainte de voir apparaître de nouvelles inégalités territoriales de part et d'autre du périmètre de la Métropole du Grand Paris. Cette limite risquerait de séparer, à l'intérieur, un centre toujours plus attractif et, à l'extérieur, des territoires relégués.

Il serait alors davantage question d'une limite, et de ses effets, que d'une véritable frontière. Les élus interrogés lors des entretiens n'utilisent d'ailleurs quasiment pas l'expression d' « effet-frontière ».

Du point de vue du droit international, une frontière est une limite juridiquement fondée qui sépare des États souverains ou des espaces internationaux. Pour Max Weber, l'État se définit certes parce qu'il « revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime¹ », mais pour exister cet État doit se trouver « à l'intérieur d'un territoire géographique déterminable ». Pour être identifiable, la souveraineté doit donc être limitée dans l'espace, c'est-à-dire s'exercer au sein de frontières. Pour que ces dernières soient reconnues, elles doivent être relativement stables.

Au niveau territorial, le bouleversement institutionnel actuel s'inscrit dans le cadre du processus de métropolisation. Comme l'a montré Patrick Le Galès², la mondialisation économique transforme le gouvernement des espaces, en particulier par de nouvelles figures des rapports entre États et grandes villes. Les nouveaux flux, dans le même mouvement, relativisent la capacité régulatrice des premiers et placent les secondes au cœur du système des échanges.

Ainsi, la métropolisation, comprise comme la transformation des espaces urbains par la concentration et l'accélération des flux économiques, s'accompagne de l'avènement du concept de gouvernance. C'est-à-dire d'une conception de l'organisation des pouvoirs qui repose moins sur le principe hiérarchique que sur la coordination d'un système aux multiples parties prenantes.

La gouvernance métropolitaine, au sens anglo-saxon du terme³, n'implique pas nécessairement un périmètre défini juridiquement, car, contrairement aux États, elle ne revendique pas une souveraineté absolue sur un territoire stable dans le temps. Elle incarne un espace de négociation dont les limites sont mouvantes. Ainsi certaines métropoles sont-elles définies statistiquement, par exemple aux États-Unis.

Quelles réalités, morphologiques ou socio-économiques, recouvre le périmètre de la Métropole du Grand Paris ? Quelles autres limites peuvent être utiles à l'analyse ? Voici les principales données et catégories statistiques à prendre en compte pour aborder la situation de Paris et de l'Île-de-France.

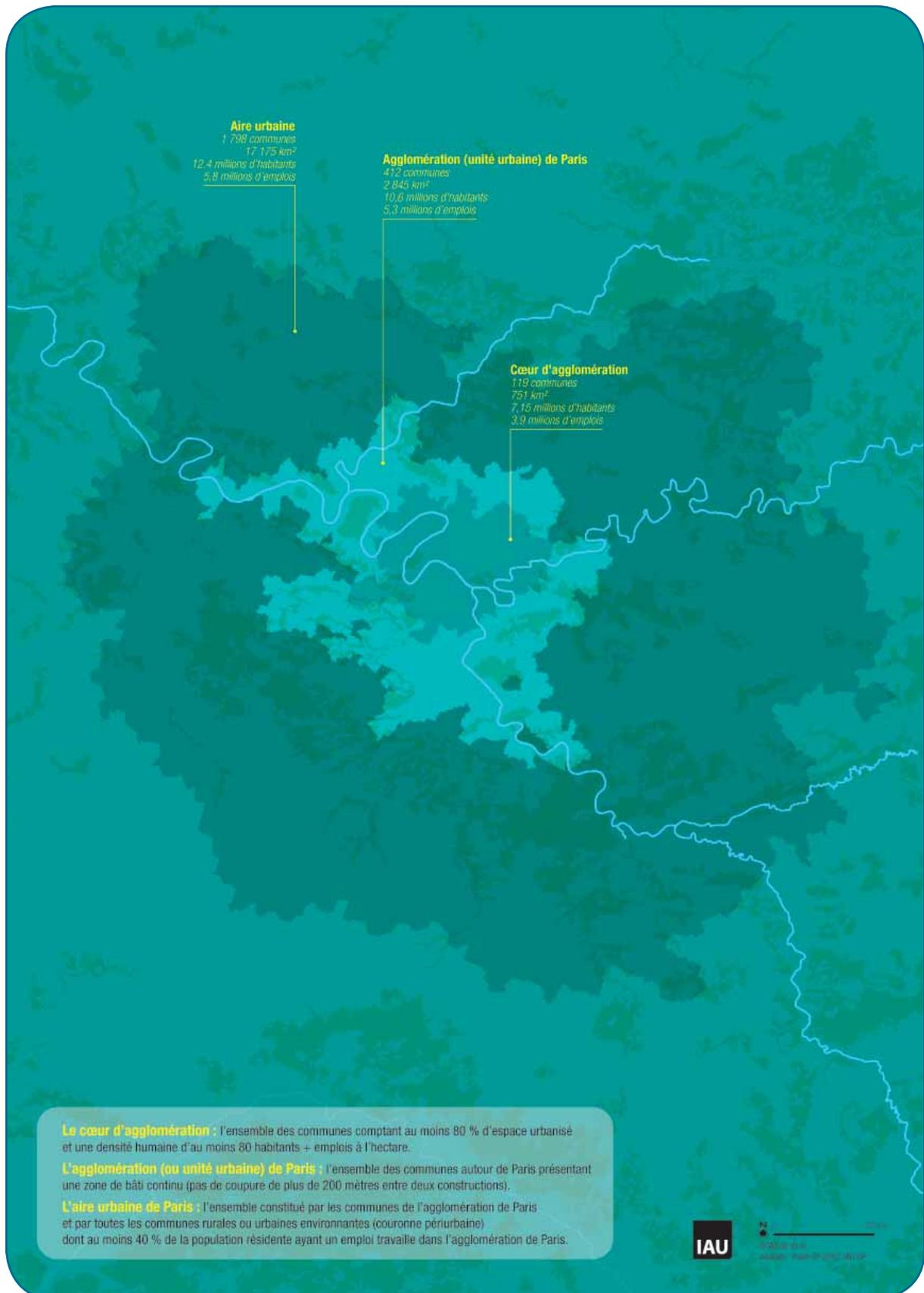
1 - M. WEBER, *Le Savant et le politique*, 1919.

2 - P. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, 2005.

3 - D'après J. Kooiman, dans *Modern Governance : La gouvernance est un modèle décentralisé et horizontal de pouvoir, où les décisions émergent de l'interaction de toutes les parties en présence. Elle s'oppose en cela au « gouvernement », modèle centralisé et vertical où un acteur, l'État, définit et met en œuvre les choix collectifs*.

Les principales limites et les données et catégories statistiques qui leur sont liées

Carte morphologique de l'agglomération



Carte des délimitations administratives



1

À l'origine des craintes de relégation et d'exclusion, une organisation territoriale ancienne

L'agglomération parisienne présente une structure d'ensemble façonnée par la géographie et l'histoire, où le centre occupe une place prépondérante. Face à cela, s'est exprimée de longue date une volonté politique de rééquilibrage, en particulier en termes de développement urbain et économique.

La création de la Métropole du Grand Paris dans son périmètre actuel doit permettre, pour certains, de favoriser cet objectif à l'échelle du cœur de l'agglomération. Pour d'autres, elle traduirait dans le champ institutionnel l'abandon d'une ambition de cohérence à l'échelle plus large de l'ensemble de l'agglomération parisienne, voire de la région Île-de-France toute entière.

« Vous parlez de l'effet frontière, moi je dis qu'au départ c'est une menace. Une menace d'aspiration de tout, de la richesse, des emplois, des opportunités, des talents et c'est là le plus important. »

Emmanuel Lamy, Maire de Saint-Germain-en-Laye

« Je n'ai qu'à espérer que cette construction institutionnelle favorise des investissements publics cohérents, renforce la dynamique de la métropole, son attractivité internationale et, à partir de là, je ne veux pas dire que l'on va récupérer les miettes ; mais si la locomotive avance plus vite, inévitablement ceux qui sont dans les wagons avanceront plus vite aussi. »

Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

La limite nouvelle de la MGP vient-elle effectivement se superposer à un centre certes élargi mais captant toujours plus de facteurs de développement ?

Existe-t-il d'autres dynamiques de développement au sein de l'agglomération et de la région qui contredisent cette opposition entre centre et périphérie ?

A

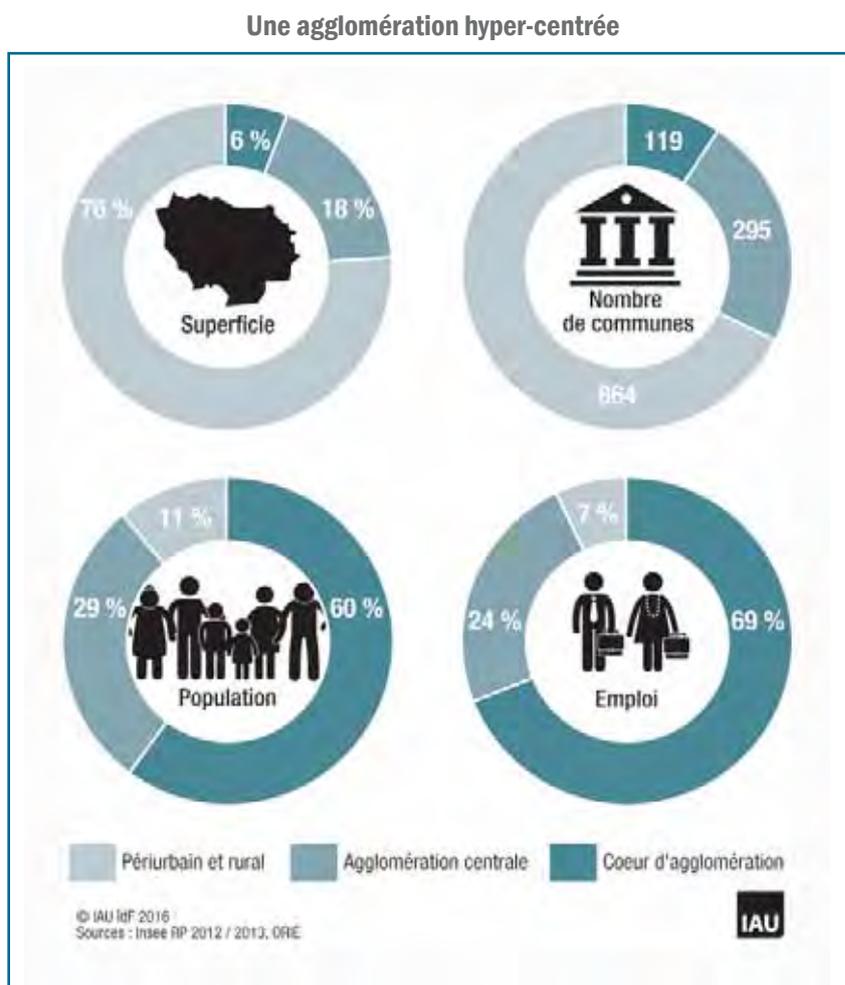
Le poids de la centralisation dans l'organisation territoriale actuelle

1. Une agglomération hyper-centrée

Le phénomène actuel de métropolisation vient s'ajouter, dans le cas de Paris, à un modèle d'agglomération où le centre occupe de longue date une place prépondérante, dans un pays qui a lui-même été structuré par une centralisation très marquée autour de la capitale. À la concentration des lieux de pouvoirs politiques, symboliques et culturels, vient s'ajouter un poids démographique écrasant, en comparaison des autres grandes agglomérations françaises, et une domination économique qui fait de l'Île-de-France le cœur d'une « métropole appelée France »¹.

L'Île-de-France représente 31 % du produit intérieur brut (PIB) national, 22 % des emplois et 19 % de la population française. Elle concentre 40 % des chercheurs et des dépenses nationales de recherche et développement ainsi que 42 % des brevets déposés en France. Elle représente 71 % des transactions d'immobilier d'entreprise à l'échelle du territoire national. Elle exerce une attractivité réelle par rapport aux autres régions avec, chaque année, près de 57 000 arrivées constatées de nouveaux jeunes actifs et étudiants.

À cette centralité du territoire francilien à l'échelle nationale s'ajoute une autre centralité, celle de l'agglomération de Paris et de son cœur le plus dense au sein de la région Île-de-France, s'approchant du périmètre actuel de la Métropole du Grand Paris.

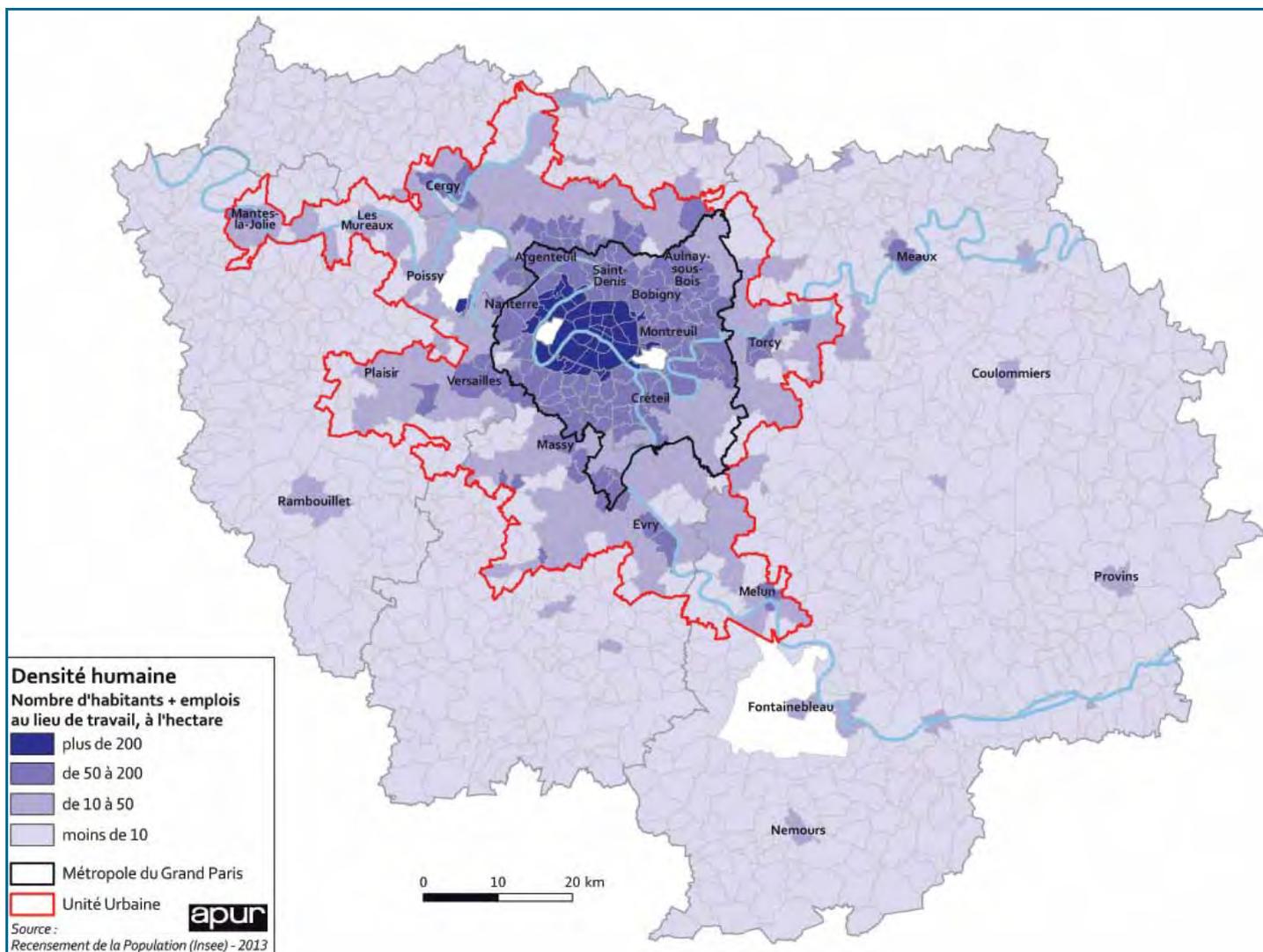


1. P. VELTZ, Paris, France, Monde – Repenser l'économie par le territoire, 2012.

L'agglomération parisienne concentre 89 % des habitants de la région et 93 % des emplois sur seulement 24 % du territoire. À l'échelle de l'agglomération, la densité est en moyenne de 37 habitants et 19 emplois à l'hectare.

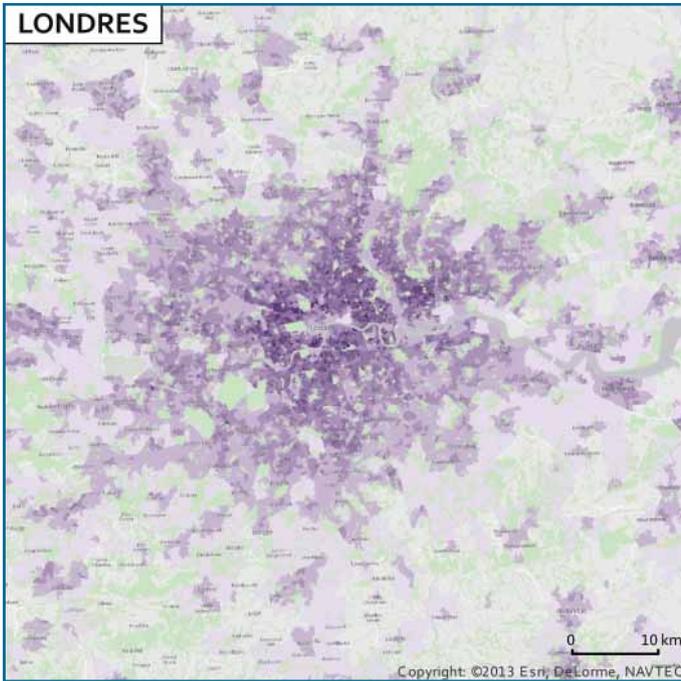
Au sein de cet espace, les valeurs s'échelonnent sur un éventail très ouvert avec de plus fortes densités de population et d'emploi à Paris (256 habitants et 206 emplois à l'hectare) et dans les communes formant le territoire de Métropole du Grand Paris (87 habitants et 49 emplois à l'hectare).

Une forte densité d'emploi et de population au cœur de l'agglomération parisienne

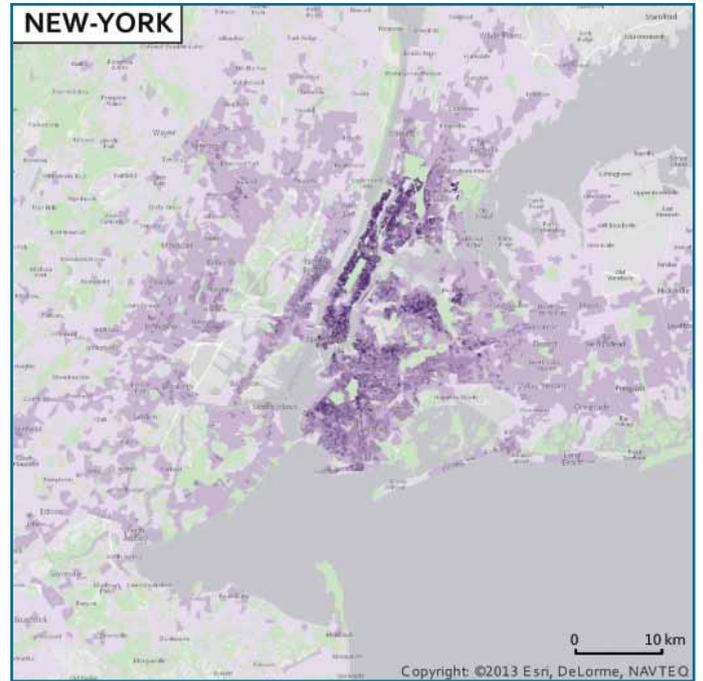


Comparées à Londres et New York, les densités de population à l'hectare sont relativement proches en moyenne à l'échelle des Métropoles (**Métropole du Grand Paris : 87 habitants à l'hectare ; Grand Londres : 55 habitants à l'hectare ; Ville de New York : 106 habitants à l'hectare**) mais les écarts de densité entre le centre de l'agglomération et le reste du territoire métropolitain sont plus marqués dans le cas parisien.

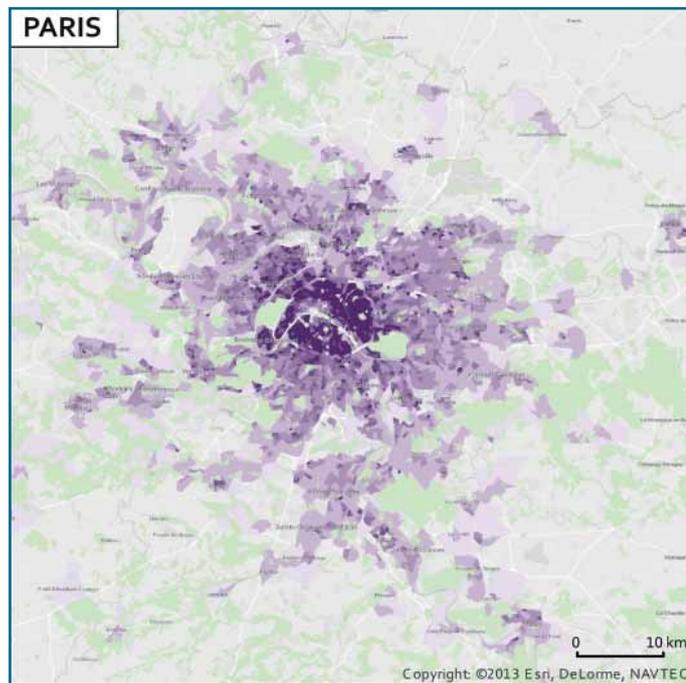
L'hyperdensité de l'agglomération parisienne, comparée à Londres et New York



© APUR



© APUR



© APUR

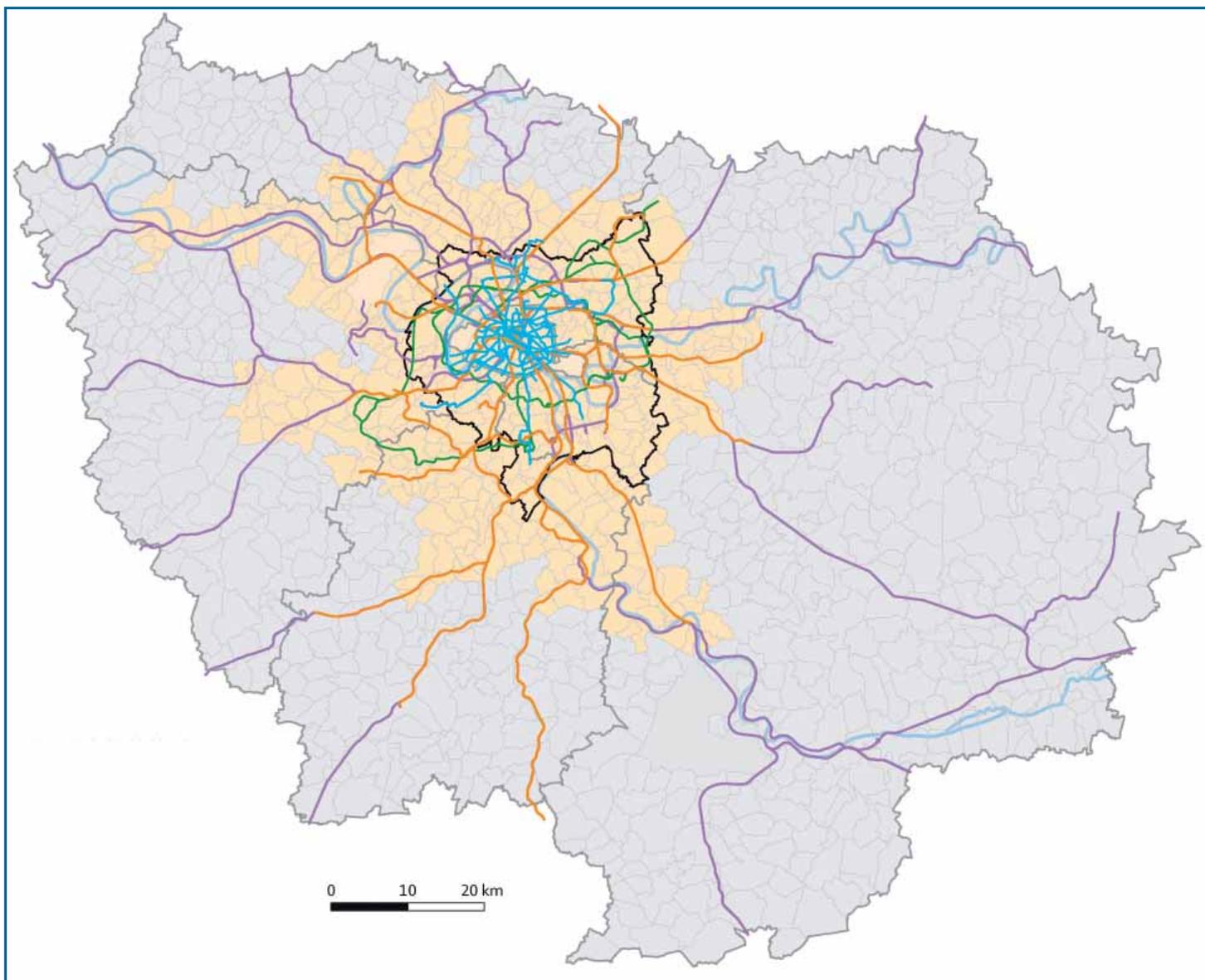
Nombre d'habitants / ha



Source : Recensement 2011-2013

apur

Un territoire métropolitain compact mais une offre inégale d'accessibilité



© APUR

Les transports en commun

- Métro, tramway
- RER
- Grand Paris Express (projet)
- Transilien

▭ Métropole du Grand Paris

▭ Unité Urbaine

Source: traitement Apur **apur**

Les réseaux de transport s'organisent de façon différente selon les échelles de territoire. Schématiquement, le réseau métro dense à Paris s'étend dans les départements peu à peu. Le réseau du Grand Paris Express permettra de desservir un territoire un petit peu plus étendu que celui de la Métropole du Grand Paris et desservira notamment les pôles économiques d'Orly, de Roissy et de Saclay. Le réseau de RER dessert les villes nouvelles de l'agglomération et le réseau transilien dessert le territoire de la grande couronne.

2. L'agglomération parisienne : structure radiale et dépendance au centre

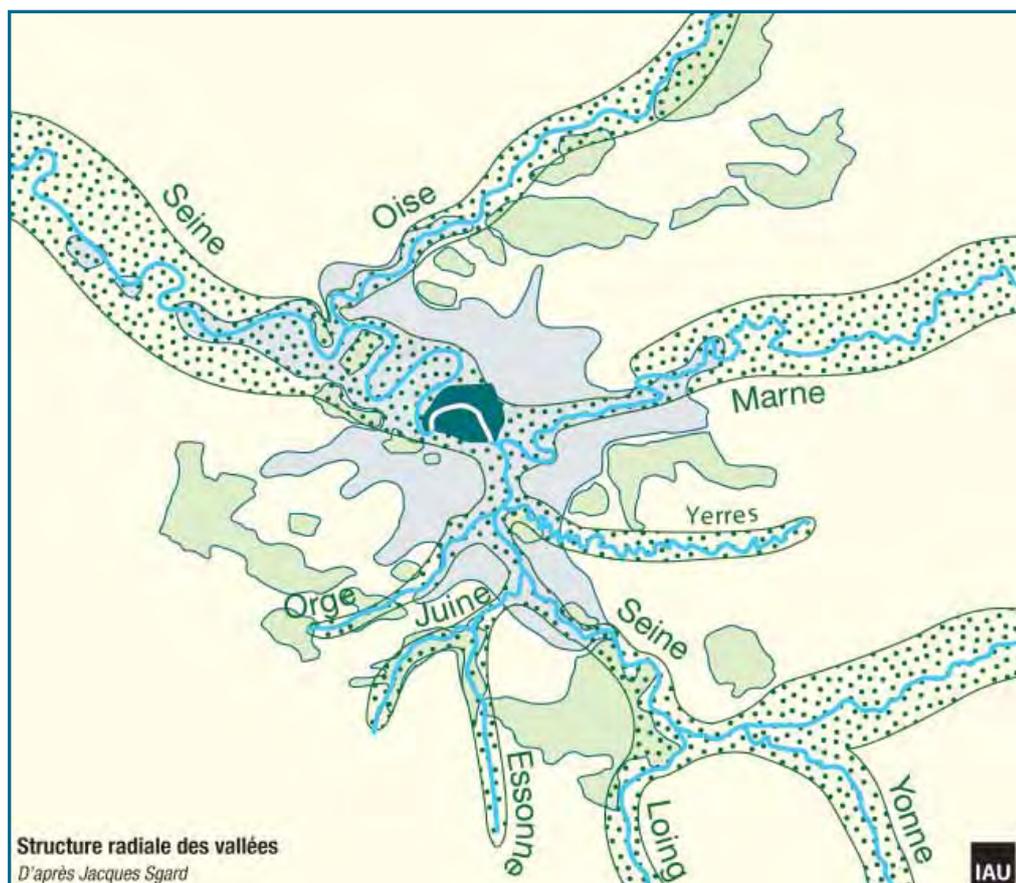
Si la croissance de Paris s'est faite par couronnes, **son agglomération a connu un développement radial** porté par les vallées et les infrastructures de transport.

Paris a eu, de la période gallo-romaine à la fin du XIX^e siècle, au moins sept enceintes. Leur vocation était principalement défensive mais la fonction de perception fiscale apparaissait également importante, voire exclusive dans le cas du « Mur des Fermiers généraux ». **À chaque étape, les enceintes déterminent un « dedans » et un « dehors », un Paris « officiel »** et une réalité urbaine qui le dépasse toujours. Les traces de ces enceintes inscrites dans le fonctionnement urbain, morphologiquement comme étymologiquement, sont les boulevards.

La révolution industrielle enclenche une transformation radicale du mode de développement urbain, avec le passage à une dynamique extensive, organisée par des réseaux de transports toujours plus performants, ceux de tramways et de trains d'abord, ceux de voies rapides automobile ensuite, alors même que les limites administratives restaient figées (le périphérique pour Paris). Ce changement de modèle cristallise la limite qui est peut-être la matrice de toutes les autres : la dichotomie entre Paris et sa banlieue.

De là, se constitue l'agglomération parisienne **dont la logique de fonctionnement est avant tout radiale**. Cette structure est un **héritage de la géographie de la région**. L'ensemble constitué des vallées, des coteaux et des plateaux a orienté le développement urbain et des axes de communication. Au-delà de la structure paysagère, l'hyper-centralité du système est autant le résultat d'une succession de choix politiques renforcés dans les dernières décennies par l'organisation des déplacements.

Structure radiale des vallées



La puissance du centre de l'agglomération parisienne et sa structure géographique fondamentale radiale ont induit un modèle urbain très spécifique qui conditionne fortement la pratique du territoire par ses habitants.

3. L'ambition renouvelée d'un rééquilibrage par le polycentrisme

« Tout est radial dans la région parisienne. Le problème, c'est de savoir si on se limite à ce caractère radial – qui existera toujours, évidemment il y a des rivières, des lignes de transport structurantes ... – ou est-ce qu'on organise de la transversalité ? »

Olivier Léonhardt, président de la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération

La volonté de rééquilibrage de la structure de l'agglomération parisienne, via l'aménagement de polarités dotées des équipements et aménités nécessaires au développement résidentiel et économique, est aussi ancienne que la planification de ce territoire.

Dès le projet de plan d'aménagement de la région parisienne (PARP, dit plan Prost) de 1934, il s'agit de décongestionner le centre et d'équiper et embellir la banlieue. Mais ce n'est qu'avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP), en 1965, qu'est véritablement promu le concept de polycentrisme, nécessaire au bon fonctionnement d'une agglomération parisienne dont on assume désormais la nécessité du développement.

Le polycentrisme est organisé à différents niveaux. À l'échelle de la « banlieue » avec, notamment, l'aménagement des villes préfectorales (Nanterre, Bobigny, Créteil). À celle de l'agglomération, dont les pôles seront les cinq villes nouvelles (Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Sénart).

Dans l'objectif également d'affirmer des polarités à la vocation plus strictement économique, la Défense et Roissy-Charles-de-Gaulle en tête. Le prolongement du réseau de métro en petite couronne et la planification du réseau express régional (RER) vers la grande couronne constituent l'armature de ce développement polycentrique.

En réalité, la logique de croissance en continuité de l'agglomération et de forte dépendance de la périphérie avec le centre a été poursuivie. Les villes nouvelles ont capté la moitié de la croissance de la population francilienne entre 1975 et 1990, ce qui explique pour partie que l'économie et l'emploi franciliens aient connu un desserrement au cours des décennies 1980 et 1990.

Néanmoins, elles n'accueillent aujourd'hui qu'un peu plus de 10 % de la population de l'agglomération parisienne ; elles n'absorbent désormais plus qu'un sixième de la croissance démographique en Île-de-France.

La conjonction des lois de décentralisation du début des années 1980, qui ont renforcé les pouvoirs des maires en matière d'urbanisme, et de la prise en charge des services urbains par des grands syndicats intercommunaux anciens, a favorisé une dynamique individuelle des communes de la petite couronne, avec un très faible taux d'intercommunalité.

L'arrivée du nouveau réseau de transport facilitant les liens de banlieue à banlieue vient offrir le chaînon manquant pour accompagner un polycentrisme attendue et réclamée par l'ensemble des élus.

Le polycentrisme fait ainsi l'objet d'un consensus large en tant que ligne directrice du développement de l'agglomération de Paris et de la région Île-de-France. Toutefois la dynamique n'est désormais plus extensive et se fonde principalement sur le renforcement de l'attractivité de territoires d'ores et déjà urbanisés.

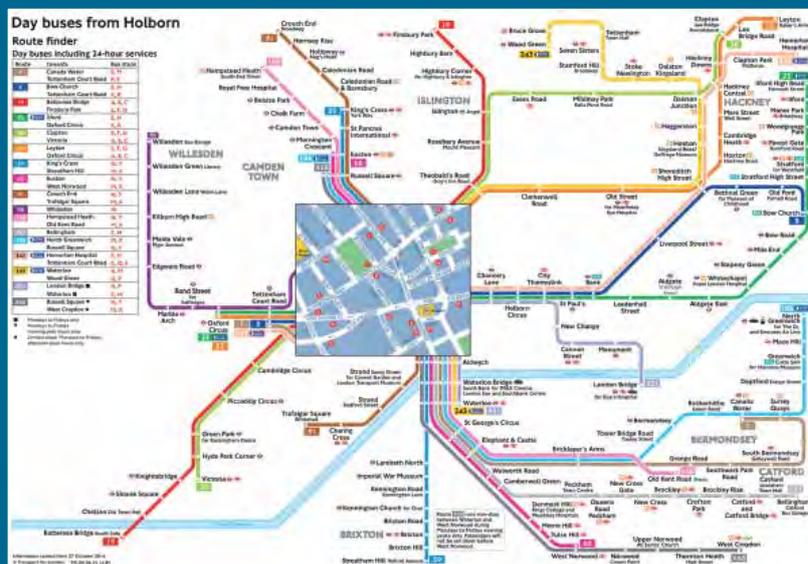
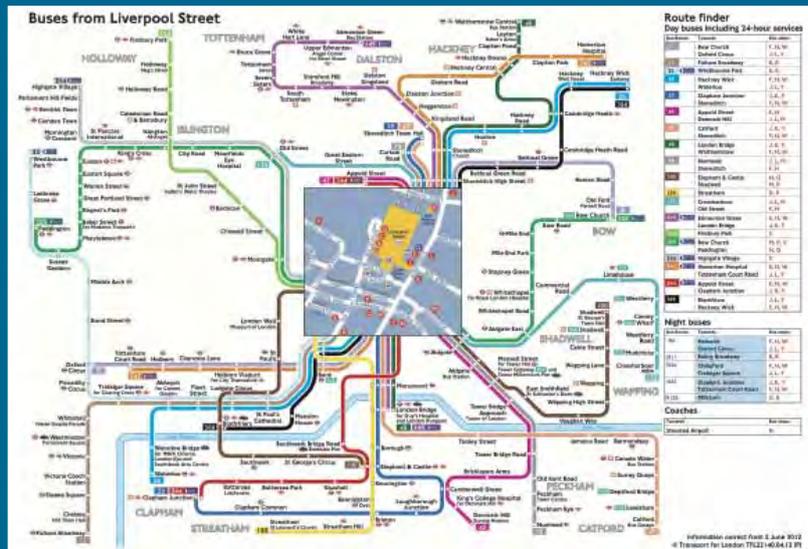
Londres : le polycentrisme à travers les plans de bus

L'organisation du système de transport, et sa représentation, est un révélateur de la structure fondamentale d'une agglomération. **Des exemples étrangers montrent, a contrario, la forte centralisation de l'agglomération parisienne.**

Le développement de la ville de Londres a été moins marqué par la présence de fortifications, notamment car le pouvoir anglais a fait en sorte, à partir du XVI^e siècle, que la défense de sa souveraineté passe avant tout par la domination sur les mers. Conjuguée à une révolution industrielle plus précoce qu'en France, cette réalité se traduit par une dynamique d'étalement urbain très marquée. Ainsi, les premières formes de gouvernance d'agglomération, dès la deuxième moitié du XIX^e siècle, font appel à une organisation à deux échelles : celles du comté de Londres et de ses vingt-huit *metropolitan boroughs*².

L'institutionnel prenant acte des contraintes fonctionnelles du territoire, le polycentrisme est historiquement plus ancré dans l'ADN du Grand Londres que dans celui du grand Paris.

À Londres, la volonté d'organiser et de représenter le polycentrisme s'incarne dans les plans de bus adaptés à chaque centralité. Du point de vue du réseau de bus, il n'existe donc pas un, mais de multiples centres. De chacun de ces centres, en particulier de chacun des boroughs, partent de nombreuses lignes de bus qui desservent une grande partie de la métropole londonienne.



2 - S. LOEW, Le « bassin » de vie n'existe pas dans le Grand Londres, 2015.

B

Une croissance démographique et économique différente entre le centre et la périphérie ?

À travers l'application des dispositifs prévus par les lois du 27 janvier 2014 dite de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation de la République, les règles relatives à la refonte intercommunale sont différenciées entre le cœur d'agglomération, l'unité urbaine et le reste de la région francilienne, tant en ce qui relève des seuils démographiques que des compétences intercommunales.

Ces dispositions législatives différenciées viennent-elles accompagner **des évolutions démographiques, sociales différenciées entre ces trois espaces** ? S'il existe des différences entre les trajectoires de développement entre un cœur dense, une deuxième couronne urbanisée et une troisième couronne plus rurale, **risquent-elles d'être renforcées par cette nouvelle organisation institutionnelle** ?

Afin de répondre à ces interrogations, il est nécessaire d'analyser sur une longue période des données statistiques relatives à la population, à l'emploi, aux revenus et aux catégories socioprofessionnelles à l'échelle des différents territoires de l'Île-de-France.

Cette analyse tend à montrer une dynamique de croissance démographique et d'emplois légèrement plus prononcée à l'intérieur du périmètre de la Métropole du Grand Paris sur la période récente et une augmentation de la population et de l'emploi localisée principalement en grande couronne sur le temps long.

Une augmentation de la population et de l'emploi principalement en grande couronne sur le temps long...

La population à l'extérieur du cœur d'agglomération (départements de Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise) a nettement augmenté ces quatre dernières décennies. Le développement des villes nouvelles a contribué à **la croissance démographique en grande couronne**.

Taux d'évolution annuel de la population (base 100) – 1968-2012

Périodes intercensitaires	Paris	Départements de petite couronne	Départements de grande couronne	Métropole du Grand Paris *	Ile-de-France
2014/2009	-0,1 %	0,6 %	0,7 %	0,4 %	0,5 %
2009/1999	0,5 %	0,9 %	0,6 %	0,7 %	0,7 %
1999/1990	-0,1 %	0,1 %	0,6 %	0,0 %	0,3 %
1990/1982	-0,1 %	0,3 %	1,6 %	0,1 %	0,7 %
1982/1975	-0,8 %	-0,3 %	1,5 %	-0,5 %	0,3 %
1975/1968	-1,7 %	0,5 %	3,5 %	-0,3 %	0,9 %

Source : Insee, recensements* Simplifié à Paris + les 3 départements de la petite couronne, sans les 7 communes de grande couronne qui appartiennent à la MGP

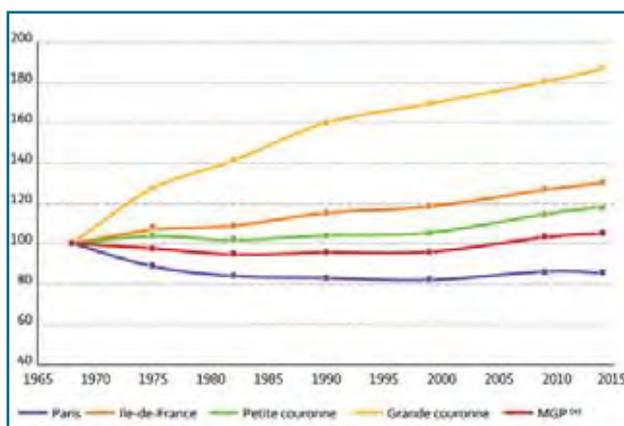
© APUR

En parallèle, le cœur de l'agglomération parisienne et tout particulièrement Paris ont connu un phénomène de desserrement qui s'est traduit par une diminution de la population dans la capitale jusqu'à la fin des années 1990.

À partir de la fin des années 1990, la tendance démographique est différente. De 1999 à 2014, tous les territoires d'Ile-de-France gagnent des habitants (Paris, petite couronne, grande couronne). Les gains de population dans la métropole sont liés à la croissance du parc de logements et à la baisse du nombre de logements inoccupés. Les évolutions de la taille des ménages, plus modérées que par le passé, ont cessé de contrarier la croissance. Sur la période la plus récente, entre 2009 et 2014, la population parisienne renoue avec la baisse (- 0,1 % par an). Cette baisse est due principalement à la hausse du nombre de logements inoccupés et à la diminution des naissances amorcée en 2010. En petite couronne, la croissance démographique se poursuit (+0,6 %/an) mais à un rythme ralenti par rapport à la période 1999-2009. En grande couronne, la population continue d'augmenter au même rythme (+0,7 %/an).

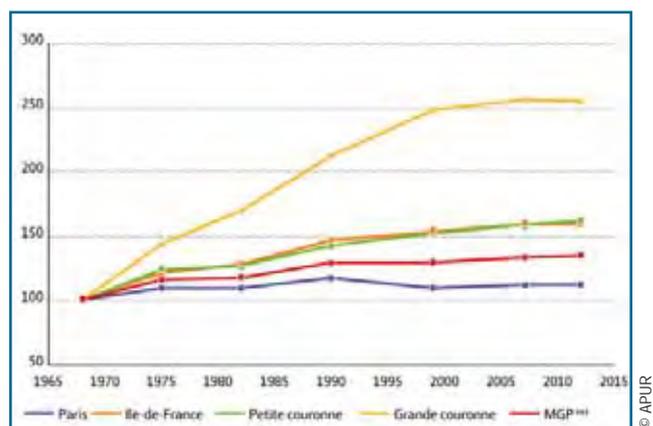
Sur la longue période, l'évolution de l'emploi montre, comme pour la population, une forte progression sur les territoires de la grande couronne, les villes nouvelles ayant capté une très forte part de la croissance dans les années 1980 et 1990 et parallèlement un rythme d'augmentation moins rapide dans le cœur d'agglomération.

Évolution de la population (base 100) - 1968-2014



Source : Insee, recensements * Simplifié à Paris + les 3 départements de la petite couronne, sans les 7 communes de grande couronne qui appartiennent à la MGP

Évolution des emplois occupés par les 25-54 ans au lieu de travail (base 100)- 1968-2012



Source : Insee, recensements

© APUR

... mais qui profite légèrement plus au territoire de la Métropole du Grand Paris dans la période récente

Sur une période plus récente, on observe une augmentation du volume d'emplois total dans les départements de petite couronne légèrement plus forte qu'en grande couronne tandis que l'évolution du nombre d'emplois est stable à Paris. **Ces évolutions rendent compte d'une forme de « desserrement parisien » profitant aux territoires à proximité immédiate du centre.**

Les emplois cadres des fonctions métropolitaines³, emplois stratégiques propres aux grandes métropoles, ont concomitamment augmenté dans tous les territoires de l'Ile-de-France depuis le début des années 1980. Paris et le territoire de la Métropole du Grand Paris concentrent une part toujours plus importante de ces emplois stratégiques. La petite couronne est particulièrement concernée par cette hausse. Sur la période récente, l'écart s'est accentué : la part des emplois cadres des fonctions métropolitaines a augmenté de 6 points à l'intérieur du périmètre de la Métropole du Grand Paris entre 1999 et 2012 et de 2 points dans le reste du territoire francilien.

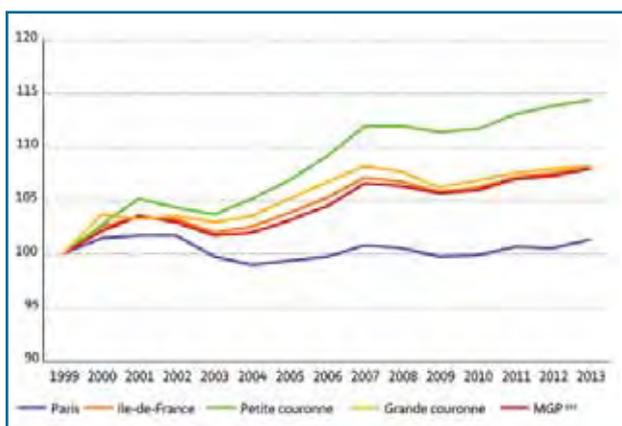
3 - . Pour mieux rendre compte des spécificités de l'appareil productif d'un territoire, l'Insee a mis au point une grille d'analyse constituée de 15 grandes fonctions, transversales aux secteurs d'activité. Celles-ci constituent des regroupements de métiers issus de la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles. Parmi elles, 5 fonctions sont plus particulièrement présentes dans les métropoles et grandes agglomérations ; aussi sont-elles qualifiées de métropolitaines. Les cadres des fonctions métropolitaines (CFM) correspondent en définitive aux cadres et chefs d'entreprises de plus de 10 salariés de ces 5 fonctions, à savoir : conception et recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion, culture-loisirs.

Les évolutions relatives aux catégories socioprofessionnelles des actifs montrent un creusement des écarts entre le cœur d'agglomération et le reste du territoire francilien sur la longue période. En 1968, la présence des cadres est plus élevée à Paris que dans le reste de l'Île-de-France. De 1968 à 2012, la proportion de cadres dans la population active a progressé en moyenne dans tous les territoires, mais à un rythme plus rapide à Paris et dans le périmètre actuel de la Métropole du Grand Paris que dans les départements de grande couronne.

L'évolution de la part des employés-ouvriers montre la même tendance. La part d'employés-ouvriers a nettement baissé sur la période à Paris. Elle a également diminué en petite et grande couronne mais à un rythme moindre. Si les taux sont proches entre les deux territoires, on observe que le taux d'employés-ouvriers en grande couronne dépasse celui de la petite couronne à partir des années 2000, alors qu'il était à un niveau inférieur jusque-là.

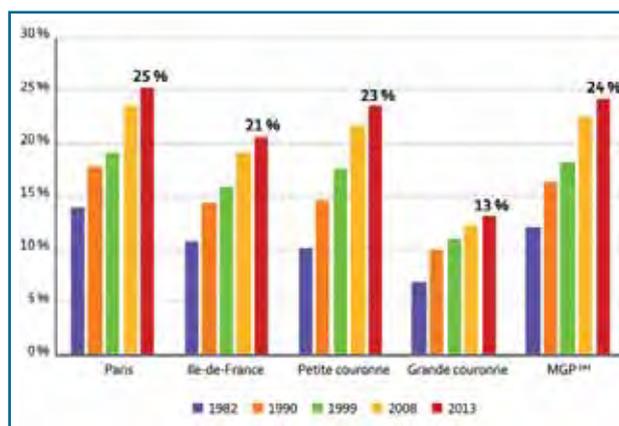
Sans que cette analyse puisse permettre de conclure de manière univoque sur les effets de métropolisation en Île-de-France, et tout en masquant les fortes disparités qui existent au sein de chacun des territoires, **il ressort sur la période récente, des dynamiques démographiques et d'emplois, globalement équivalentes au sein de la Métropole du Grand Paris et dans le reste de l'Île-de-France.** Elles s'accompagnent d'une concentration plus forte des fonctions métropolitaines et catégories sociales supérieures dans le cœur de l'agglomération. Les évolutions sont moins marquées à Paris du fait de densités de population et d'emplois déjà très élevées.

Évolution de l'emploi total 1999-2012 (base 100)



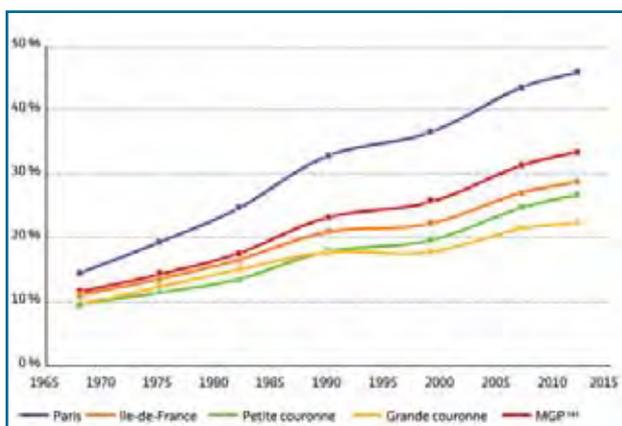
Source : Insee, recensements * Simplifié à Paris + les 3 départements de la petite couronne, sans les 7 communes de grande couronne qui appartiennent à la MGP

Part des emplois cadres des fonctions métropolitaines dans l'ensemble des emplois



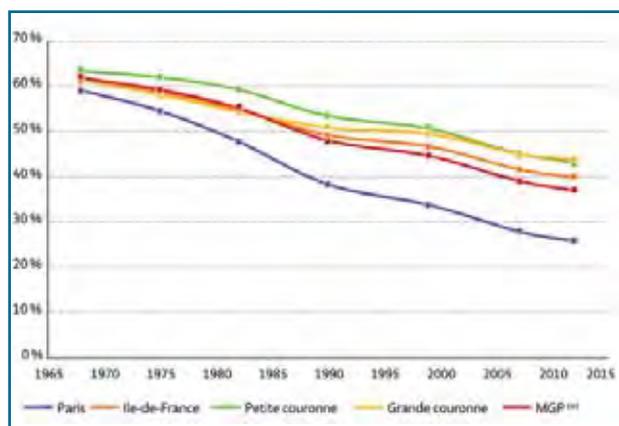
Source : Insee, recensements * Simplifié à Paris + les 3 départements de la petite couronne, sans les 7 communes de grande couronne qui appartiennent à la MGP

Part des cadres (25-54 ans)



Source : Insee, recensements * Simplifié à Paris + les 3 départements de la petite couronne, sans les 7 communes de grande couronne qui appartiennent à la MGP

Part des employés-ouvriers (25-54 ans)



Source : Insee, recensements * Simplifié à Paris + les 3 départements de la petite couronne, sans les 7 communes de grande couronne qui appartiennent à la MGP

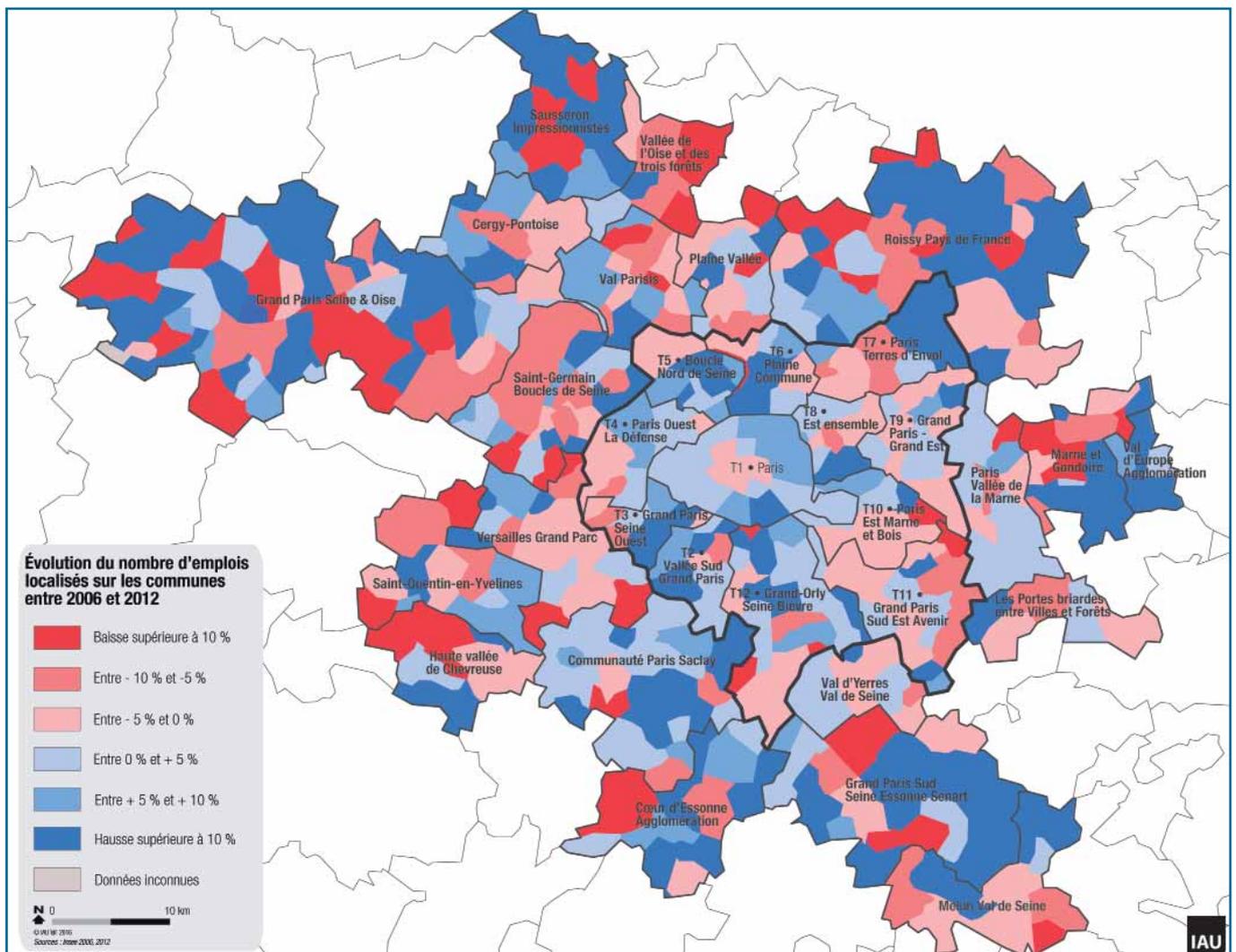
Des dynamiques plus liées à la proximité des pôles économiques qu'à la proximité du centre ?

Si la Métropole du Grand Paris concentre les communes les plus urbanisées, avec des pôles économiques et des bassins d'emploi structurants, d'autres pôles situés en grande couronne (Roissy, Saclay, Marne-la-Vallée – Val d'Europe) montrent des évolutions positives, en termes de dynamiques démographiques, économiques ou foncières qui bénéficient aux communes situées dans leurs aires d'influence.

À l'inverse, certains territoires situés aux franges, qu'il s'agisse de celles de la Métropole du Grand Paris ou de l'agglomération parisienne semblent souffrir de dynamiques moins positives voire négatives. L'évolution du nombre d'emplois sur la période récente en constitue une illustration.

Le nombre d'emplois a en effet augmenté sur la période récente dans les communes situées à proximité des grandes infrastructures, de la centralité parisienne et des principaux pôles économiques. Les territoires les plus marqués par une baisse du nombre d'emplois sont situés aux franges de l'agglomération, tels que par exemple au sud de la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise (en raison de la spécificité économique industrielle de ce territoire, secteur fortement impacté lors la dernière crise économique) ou entre Presles et Fontenay en Paris.

Évolution du nombre d'emplois localisés sur les communes entre 2006 et 2012



C

La nécessaire prise en compte de la fracture Est-Ouest

Si la création d'une nouvelle gouvernance interroge sur la possible accentuation des différenciations entre ces trois espaces, il semble important de ne pas écarter du débat la principale fracture socio-spatiale propre au développement de l'Île-de-France : la fragmentation Est-Ouest.

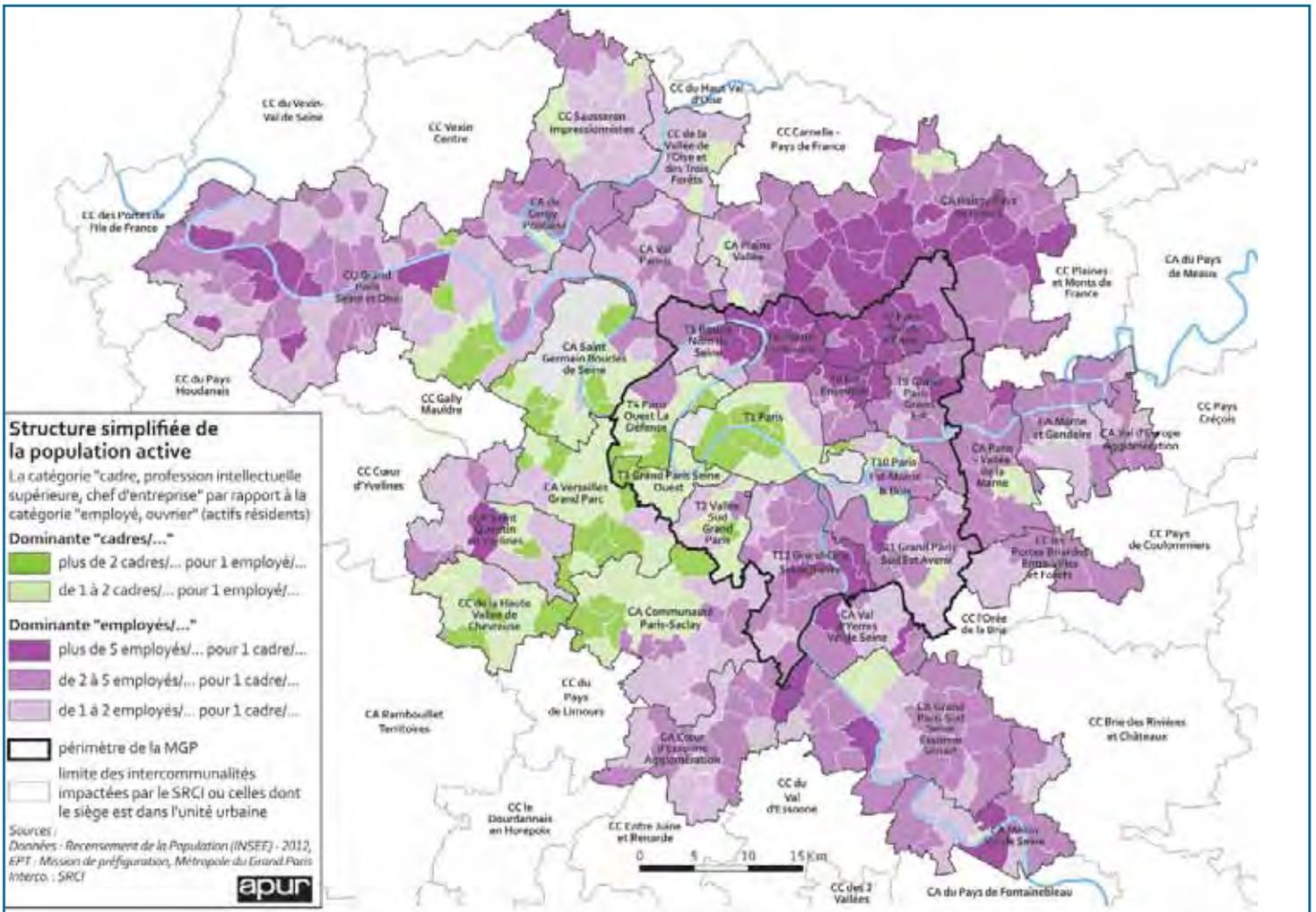
L'agglomération parisienne demeure en effet marquée par de **forts contrastes qui traversent son territoire et s'étendent bien au-delà des limites administratives**. Ces disparités socio-économiques et leurs expressions territoriales semblent déconnectées des contours institutionnels. Ceci tend à **relativiser les effets que peuvent avoir les limites administratives sur le développement des territoires** et met l'accent sur l'importance d'autres types de facteurs dans les inégalités socio-spatiales.

Des inégalités socio-spatiales qui s'étendent au-delà des limites administratives

Les indicateurs présentent une géographie contrastée entre les territoires du sud-ouest et du nord-est de l'agglomération parisienne.

Du point de vue des niveaux de revenus, de la structure de la population active ou encore du niveau de chômage, des continuités s'observent bien au-delà du clivage entre le périmètre actuel de la Métropole du Grand Paris et le reste de l'agglomération.

Structure simplifiée de la population active



Le territoire parisien apparaît lui-même contrasté entre les arrondissements favorisés du centre et de l'ouest et les arrondissements populaires du nord est, en continuité des communes de Seine-Saint-Denis. Ce bassin de faible niveau de revenu et de fort taux de chômage s'étend bien au-delà de la limite nord de la Métropole du Grand Paris, intégrant des communes du Val-d'Oise. Le taux de chômage est plus de deux fois plus élevé dans le territoire de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis que dans le territoire de Grand Paris Seine Ouest, dans les Hauts-de-Seine. La part des cadres est à l'inverse quatre fois supérieure dans le territoire de Grand Paris Seine Ouest qu'à Plaine commune. Ces écarts se sont par ailleurs accentués en tendance sur la dernière décennie.

Quels sont les facteurs explicatifs de ces disparités qui semblent déconnectées des limites institutionnelles ?

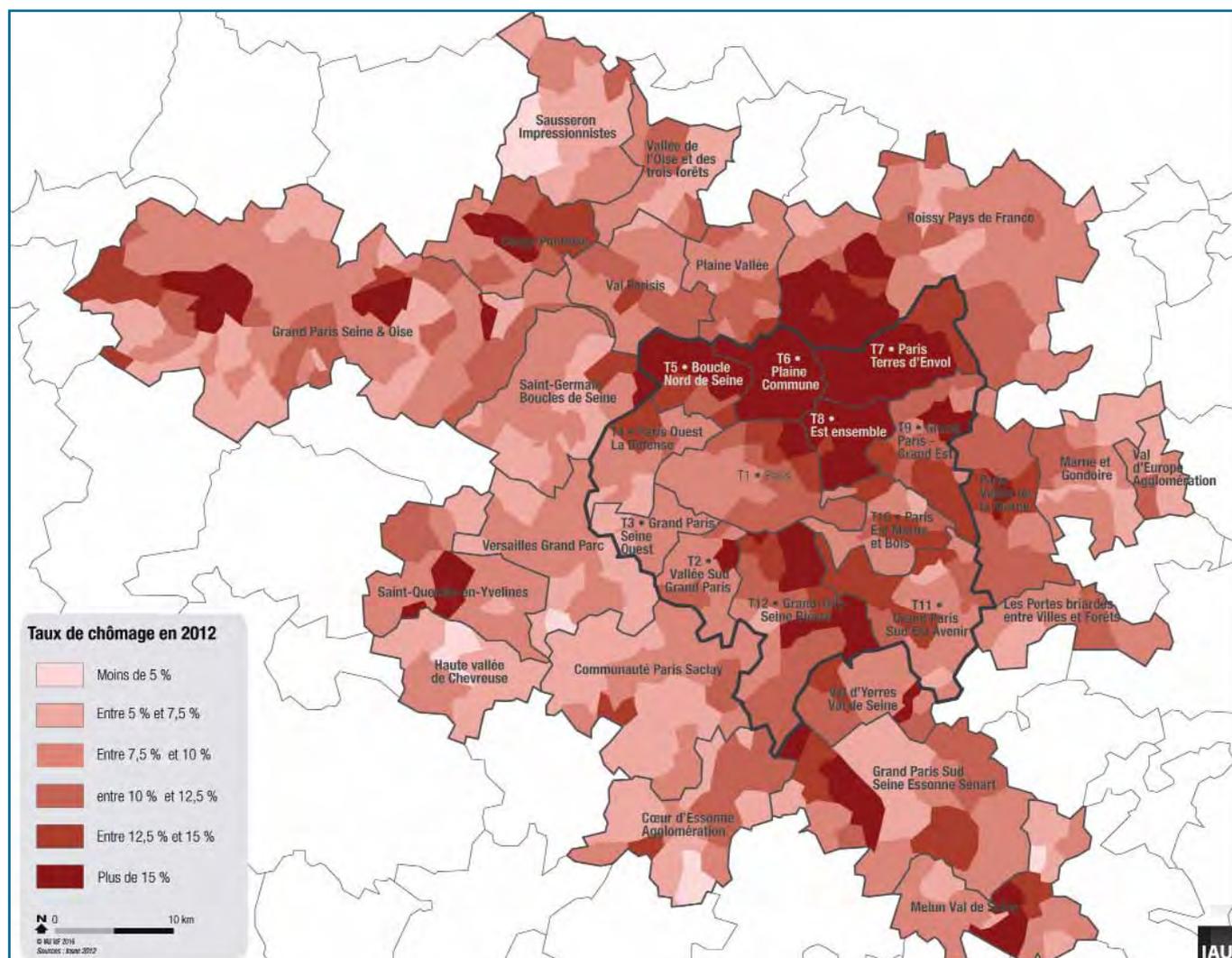
Les forces de l'histoire et de la géographie paraissent essentielles dans l'explication de cette structure sociale qui traverse l'agglomération.

Les territoires du nord-est de l'agglomération sont à l'origine des espaces de plaines et de marais sur lesquels s'est installée une importante activité agricole. La présence de vastes terrains plans à bas coût, la proximité avec la capitale et la présence d'importantes infrastructures de transport (canaux, voies ferrées reliées aux gares de l'Est et du Nord) a entraîné leur industrialisation.

Les territoires qui concentrent les faibles revenus à l'échelle de l'agglomération renvoient à ces grands territoires industriels de l'Île-de-France. À l'inverse, le sud-ouest de l'agglomération, favorisé par des paysages naturels de vallées et de forêts (Saint-Germain-en-Laye, Versailles, Rambouillet) a été marqué historiquement par l'implantation des domaines royaux qui ont favorisé la concentration des lieux de pouvoirs et d'activités « nobles ».

Les caractéristiques morphologiques des territoires et les implantations historiques associées comptent donc assurément dans l'identité socio-économique durable de ces territoires.

Taux de chômage



À Paris, les anciennes frontières historiques et physiques semblent également avoir joué un rôle dans le clivage socio-économique encore présent, avec les arrondissements du nord-est et leurs faubourgs, marqués par leur passé ouvrier, à l'extérieur de l'enceinte des Fermiers généraux.

Les infrastructures de transport, imposantes coupures urbaines dans les territoires du sud-est, de l'est et du nord parisien (chemins de fer, ports, autoroutes et échangeurs) ont constitué des obstacles au développement urbain.

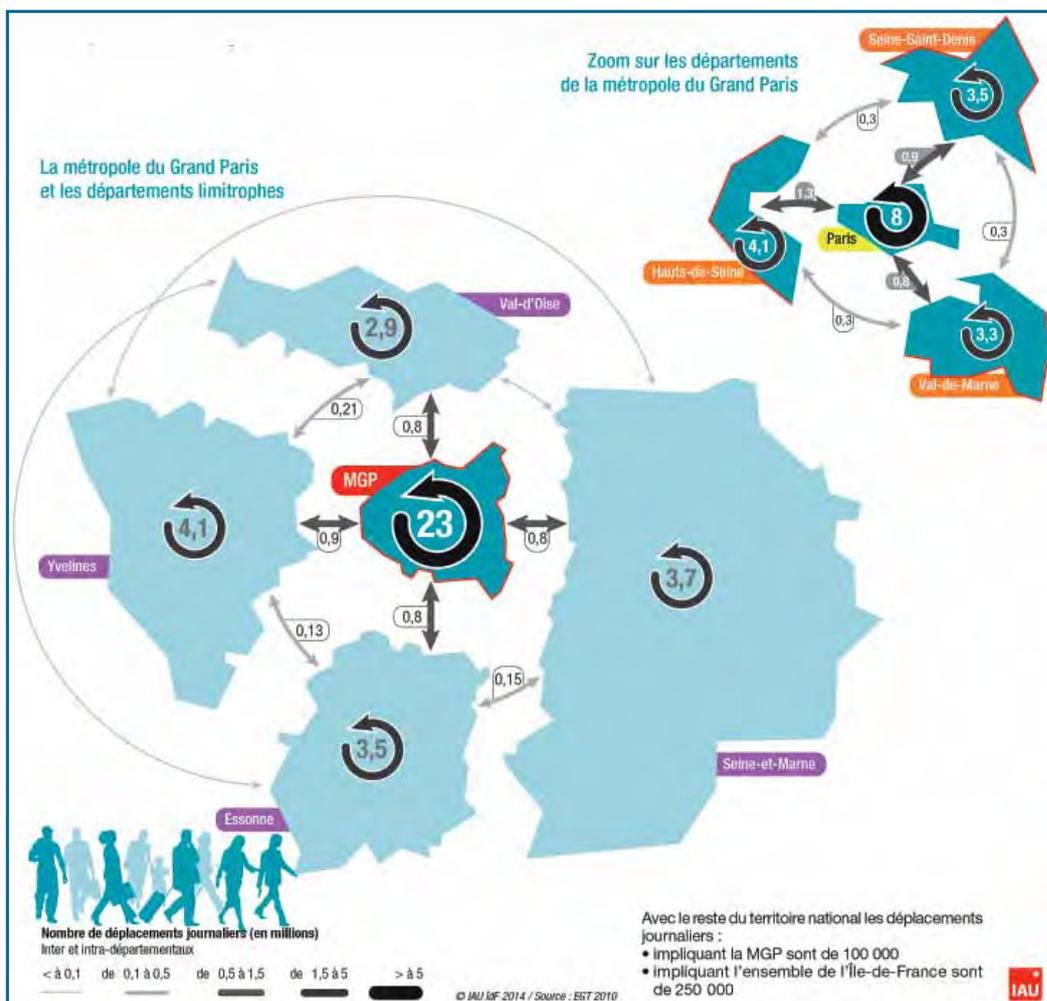
D

Des flux entre les territoires de l'agglomération qui évoluent et se renforcent

Le système métropolitain se nourrit d'interdépendances à toutes les échelles, et ses acteurs – les habitants – créent des liens constants entre les différents territoires.

Les déplacements des habitants de la Métropole du Grand Paris et de l'agglomération parisienne **débordent largement des limites institutionnelles**. Chaque jour, **41 millions de déplacements** sont réalisés à l'échelle de l'Île-de-France, pour le travail, les études ou d'autres activités liées aux loisirs⁴. Ces déplacements sont locaux pour une très grande part, la moitié se faisant à l'intérieur d'une même commune. Mais une part de ces déplacements, parfois subie, se fait en dehors des limites de la commune ou du département de résidence.

Les déplacements journaliers, tous modes et tous motifs

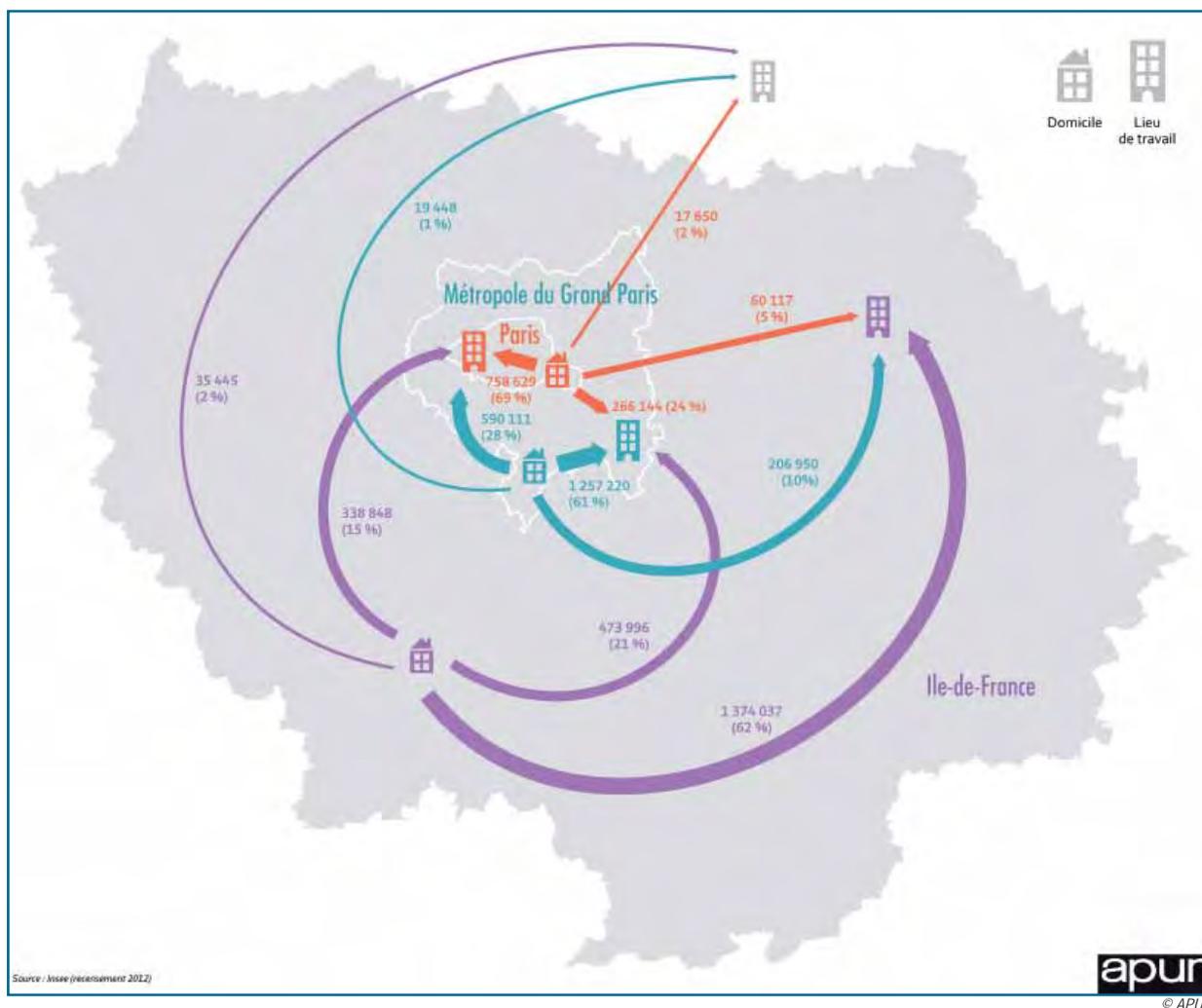


4 - Source : Enquête globale transport, 2010.

Ainsi ce sont plus de trois millions de déplacements qui ont lieu quotidiennement entre le territoire de la Métropole du Grand Paris et les départements de grande couronne. Une large proportion de ces déplacements est liée à l'emploi. **De nombreux Franciliens se déplacent en effet quotidiennement pour travailler, quel que soit leur lieu de résidence.** Un tiers des Parisiens exercent leur activité professionnelle en dehors de Paris (31 % dont 24 % dans le territoire de la Métropole du Grand Paris et 7 % en dehors).

Les habitants de la Métropole du Grand Paris sont également nombreux à travailler en dehors du périmètre de la celle-ci (11 %). Pour ceux dont la résidence n'est pas la capitale, 28 % se rendent à Paris pour leur activité professionnelle. De même, plus d'un tiers des habitants de la grande couronne travaillent dans le cœur de l'agglomération, dans une commune de la Métropole du Grand Paris (21 %) ou à Paris (15 %).

Les déplacements domicile-travail



En tendance, on observe **une intensification des échanges entre les différents territoires d'Île-de-France depuis 1982**. Ainsi les Parisiens sont plus nombreux en 2012 qu'en 1982 à travailler en dehors de Paris (31 % au lieu de 23 %).

Les migrations domicile-travail se sont intensifiées tout particulièrement en direction de la petite couronne. Les proportions d'actifs résidant à Paris ou en grande couronne et travaillant sur le territoire de la Métropole du Grand Paris hors Paris sont plus nombreuses en 2012 qu'en 1982 (24 % au lieu de 18 % d'actifs parisiens et 21 % au lieu de 19 % d'actifs résidant dans une commune de grande couronne). À l'inverse, Paris accueille en proportion moins d'actifs des autres territoires d'Île-de-France en 2012 qu'en 1982.

2

La limite de la Métropole du Grand Paris : vers un effet-frontière dans l'agglomération parisienne ?

La partie précédente a permis de montrer que la création de la Métropole du Grand Paris s'inscrit dans une logique, à la fois historique et aujourd'hui renouvelée par la métropolisation, d'affirmation de l'importance du centre dans le fonctionnement de l'agglomération parisienne. Pour autant, d'autres dynamiques tout autant structurantes sont à prendre en compte pour comprendre dans quel contexte socio-économique apparaît ce nouvel acteur.

La question est désormais de savoir quels pourraient être les effets propres de l'institution métropolitaine sur ces dynamiques, leur maintien, leur renforcement ou leur atténuation. La Métropole du Grand Paris crée-t-elle une « frontière » au sens où sa structure politique et administrative induirait des effets nouveaux dans les rapports entre les territoires qui se situent en son sein et ceux qui lui sont extérieurs ?

Il est difficile de réaliser une telle évaluation ex-ante, la création de la Métropole du Grand Paris étant très récente. Il est néanmoins possible de comparer les moyens dont elle bénéficiera, au regard de ceux des territoires couverts par des établissements publics de coopération intercommunale de droit commun. Des éléments peuvent également être fournis par l'appréciation des effets constatés des limites administratives existantes (cf ci-après partie II.B). Préalablement à l'identification d'actions susceptibles de répondre aux enjeux posés par ces limites, il est nécessaire d'identifier l'ensemble des effets-frontières à l'œuvre en Île-de-France.

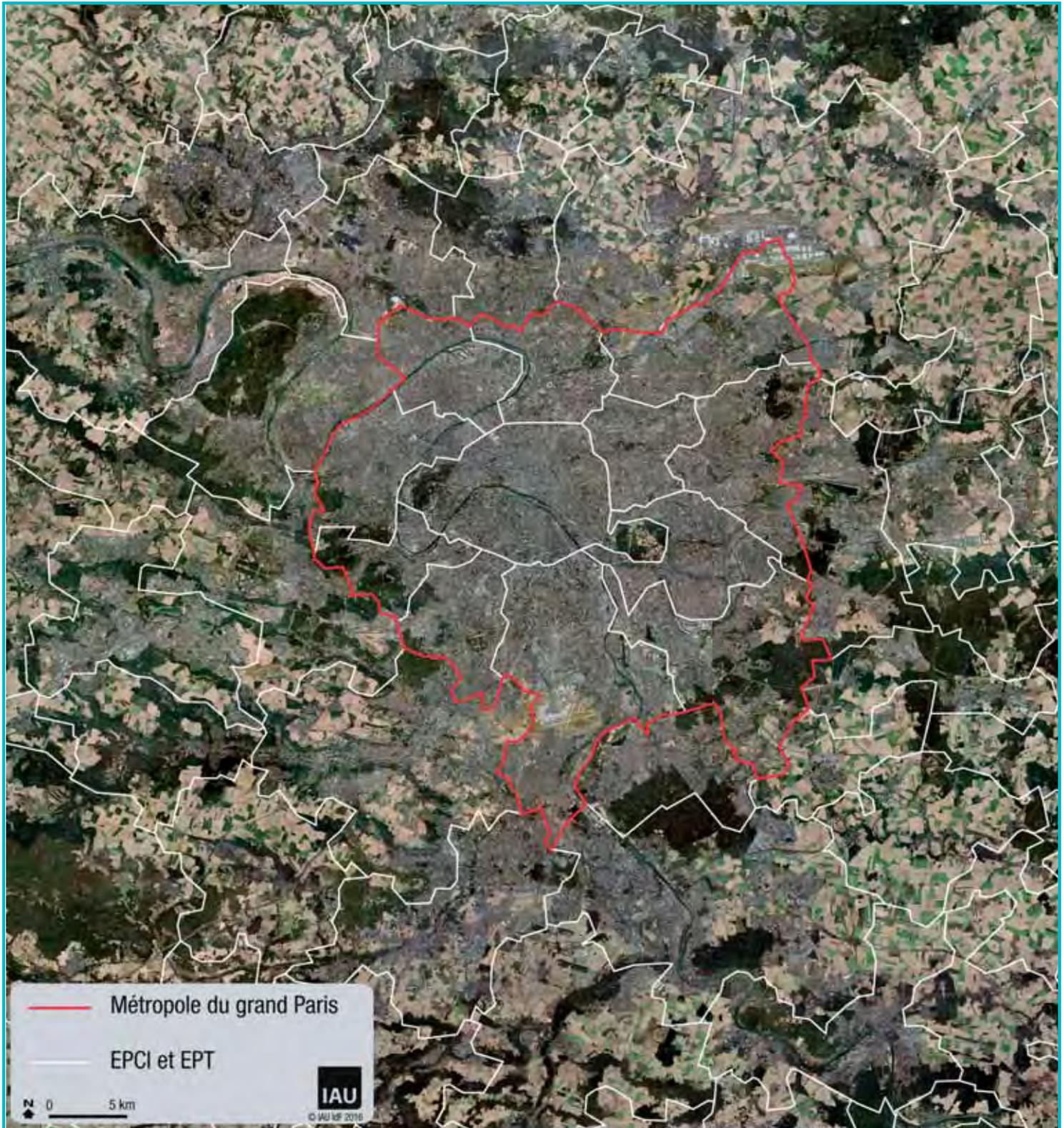
« Quand vous n'avez pas de liens institutionnels, vous n'êtes pas obligés de vous mettre autour de la table, même avec les services de l'État. C'est important que toutes les structures soient bien liées. »

Brice Rabaste, Maire de Chelles

« La présence de l'aéroport à cheval sur différents territoires provoque de la coopération malgré la persistance de certaines frontières. Et ce n'est pas le fait d'avoir d'un côté un EPT et de l'autre un EPCI qui va altérer cette volonté de travailler ensemble. »

Olivier Guyon, Maire adjoint de Tremblay-en-France

Les limites administratives de l'agglomération parisienne



© IAU IAF

A

Métropole du Grand Paris vs. grands EPCI de l'agglomération parisienne : des moyens d'action renforcés ?

La Métropole du Grand Paris est une intercommunalité à statut particulier. Elle appartient à la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui comprend également les métropoles de droit commun, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Les intercommunalités situées sur le pourtour de la Métropole du Grand Paris sont toutes des communautés d'agglomération, à part Grand Paris Seine & Oise qui est une communauté urbaine. En l'état actuel de la loi, ces communautés d'agglomération peuvent progressivement évoluer vers une forme plus intégrée d'intercommunalité qu'est la communauté urbaine mais ne sont pas susceptibles d'être transformées en métropoles de droit commun.

La particularité la plus importante de la Métropole du Grand Paris est de partager ses compétences, et donc une part des ressources du bloc communal, avec un autre niveau d'intercommunalité : les établissements publics territoriaux (EPT). Ceux-ci sont des intercommunalités à statut particulier, donc dotés d'une personnalité juridique distincte de celle de la Métropole du Grand Paris.

Des attributions parmi les plus importantes de la Métropole du Grand Paris – les opérations d'aménagement et l'action foncière, l'amélioration du parc immobilier bâti et la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, les zones d'activité et les actions de développement économique – devront faire l'objet d'une définition au titre de « l'intérêt métropolitain ». Les interventions non considérées comme d'intérêt métropolitain seront prises en charge par les EPT.

La Métropole du Grand Paris doit-elle être considérée comme une forme d'intercommunalité permettant un haut niveau d'intégration entre ses communes-membres et disposant de moyens juridiques et financiers exorbitants du droit commun ?

1. Les spécificités juridiques de la Métropole du Grand Paris

*« C'est difficile de se prononcer sur un outil qui n'est pas opérationnel. Il n'y a pas d'intérêt aujourd'hui pour le territoire à aller vers une Métropole du Grand Paris dont on ne sait pas vraiment ce qu'elle nous apporterait. »
Paul Miguel, président de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne*

Du point de vue démocratique et politique, la Métropole du Grand Paris constitue **un modèle d'établissement public, pour l'heure, moins intégré que les EPCI de droit commun, car les compétences et ressources de l'intercommunalité sur son territoire sont partagées entre deux niveaux avec celui des EPT**. Les conseillers métropolitains ont été désignés au **suffrage universel indirect**¹. La loi incite une évolution vers le suffrage universel direct lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux².

Du point de vue des compétences, la Métropole du Grand Paris se voit reconnaître des attributions liées au contexte spécifique du cœur de l'agglomération parisienne. On pense notamment à la participation à la candidature aux grands événements (Jeux Olympiques, Exposition Universelle), et à la réalisation d'un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitain et d'un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats techniques. Elle bénéficie aussi, à l'instar des métropoles de droit commun, de capacités renforcées, notamment de délégations de compétences de la part de l'État, pour répondre aux enjeux importants de production de logements.

1. La Métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux n'existaient pas lors des dernières élections municipales. Les conseillers territoriaux et les conseillers métropolitains ont donc été désignés par les conseils municipaux en leur sein, comme le requiert l'article L.511-6-2 b du CGCT.

2. Dispositif prévu à l'article 54 de la loi du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM »

Pour autant, la majorité des compétences susceptibles d'être exercées par la Métropole du Grand Paris ne présente aucun caractère exceptionnel par rapport aux intercommunalités classiques. Ses interventions sont, juridiquement parlant, limitées à quatre champs prioritaires habituels des EPCI : l'aménagement de l'espace, la politique locale de l'habitat, le développement et l'aménagement économique, social et culturel, la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

De plus, la Métropole du Grand Paris n'est pas compétente dans certains domaines que mettent en œuvre les autres niveaux d'EPCI, notamment les plus intégrés.

C'est le cas, tout d'abord, parce que certaines attributions sont réservées aux EPT : les services urbains (eau, assainissement, déchets), la politique de la ville, l'action sociale intercommunale.

Dans le champ de l'encadrement de l'urbanisme, la Métropole du Grand Paris intervient au niveau stratégique en élaborant un schéma de cohérence territoriale (SCoT) métropolitain, alors que les EPT, comme les EPCI de droit commun, sont compétents en matière de plan local d'urbanisme (PLU). De la même manière, ce sont les EPT qui bénéficieront du rattachement des offices publics de l'habitat et non la Métropole du Grand Paris. Au surplus, les EPT exerceront la grande majorité des compétences opérationnelles de proximité précédemment mises en œuvre par les EPCI préexistants (en particulier les compétences obligatoires et optionnelles des anciennes communautés d'agglomération).

Les compétences intercommunales prévues par le code général des collectivités territoriales

	Métropole (droit commun)	MGP	EPT	EPCI en ÎdF (CU et CA)
Aménagement	✓ PLUI SCoT	SCoT	✓ ↔ PLUT	✓ PLUI SCoT
Développement économique	✓	✓ ↔		✓
Air, climat et énergie	✓ PCAET	PCAEM ✓		✓ PCAET
Eau et assainissement	✓		✓	✓
GEMAPI	✓	✓		✓
Déchets	✓		✓	✓
Transports	✓ PDU			PLD
Voirie	→ ✓			✓
Habitat et hébergement	→ ✓ PLH	PMHH ✓ ↔		PLH
Politique de la ville	→ ✓ Contrat de ville		✓ Contrat de ville	✓ Contrat de ville
Action sociale	→		✓	
Éducation	→			
Tourisme	→ ✓			✓
Culture	→ ✓	✓	✓	✓
Sport	→ ✓	✓	✓	✓

→ Transfert de compétences départementales par convention ou délégation
 ↔ Compétences soumises à la définition de l'intérêt métropolitain
 PCAET Principaux documents de planification


 © IAU ÎdF 2016

De plus, la Métropole du Grand Paris ne dispose pas de **certaines compétences** conservées par d'autres collectivités territoriales franciliennes. Elle n'a pas vocation à organiser les transports publics de personnes car l'attribution est, en Île-de-France, de niveau régional. Surtout, la loi actuelle ne prévoit pas, comme elle l'a fait pour les métropoles de droit commun, la possibilité d'un transfert de certaines compétences structurantes des Départements : collèges, voirie, action sociale.

Enfin, la Métropole du Grand Paris n'a pas vocation – dans l'esprit de la loi en vigueur - à intervenir dans certaines politiques que pourraient investir les intercommunalités voisines, pour autant que celles-ci décident d'évoluer vers une intégration poussée.

On pense notamment aux champs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La Métropole du Grand Paris est atypique de par sa taille et les caractéristiques propres de son territoire. Pour autant, **du point de vue juridique, si son statut est à de nombreux égards « particulier », il ne peut être considéré comme « renforcé ».**

2. Les spécificités financières de la Métropole du Grand Paris

« Une frontière fiscale est déjà opérante : les taxes de la métropole ne la rendent pas attractive pour des entrepreneurs seine-et-marnais qui ont tout intérêt à rester en grande couronne. »

Olivier Lavenka, Vice-président du conseil départemental de Seine-et-Marne

Du point de vue financier, la Métropole du Grand Paris devrait, selon les dispositions actuelles, être bénéficiaire, comme tous les EPCI à fiscalité propre, de l'ensemble de la fiscalité économique à l'horizon 2021. À ce jour, elle partage cette ressource avec les EPT puisqu'elle perçoit, notamment, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ceux-ci percevant la cotisation foncière des entreprises (CFE). Elle ne perçoit pas de fiscalité ménage, à l'inverse des EPCI de droit commun qui se sont vus transférer l'ex-part départementale de la taxe d'habitation.

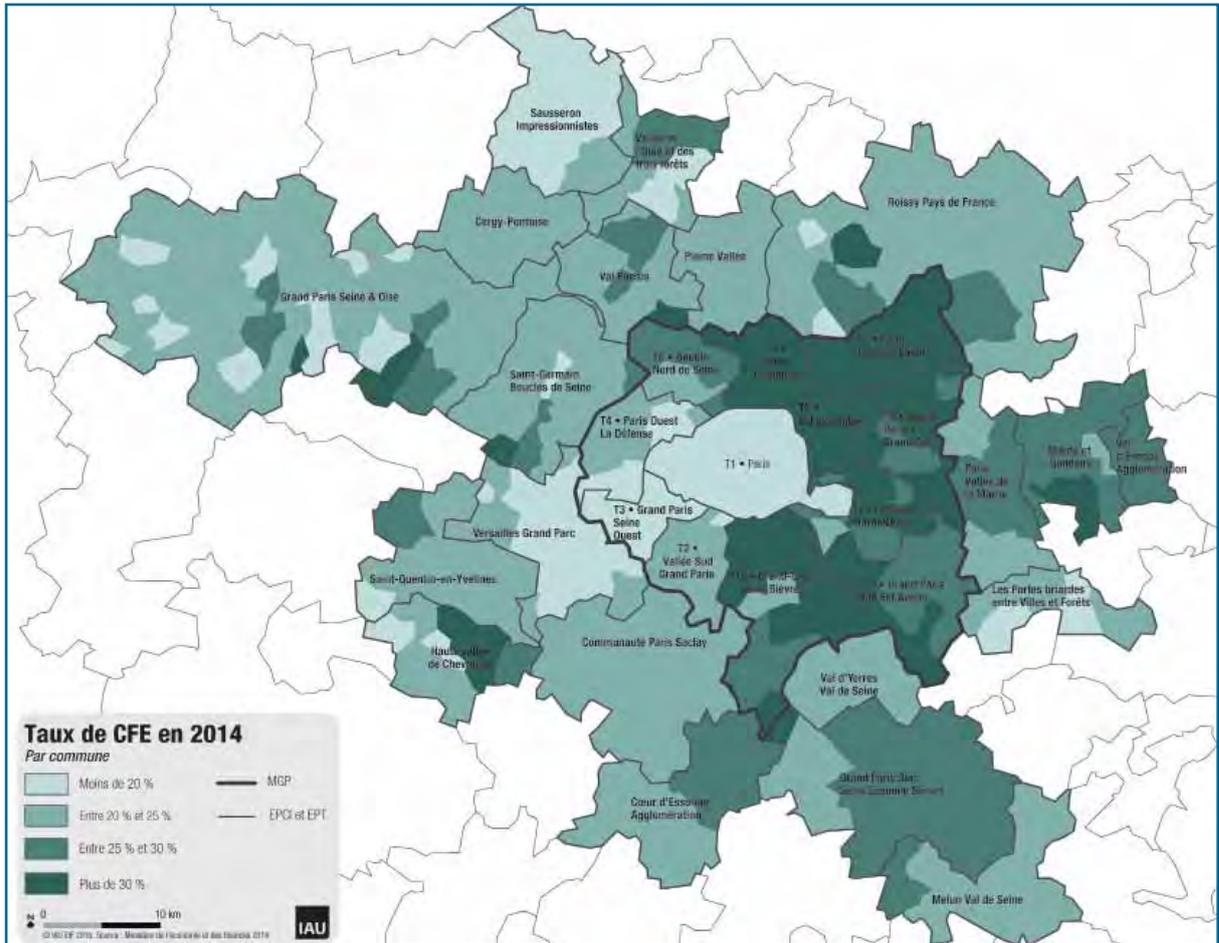
La CVAE connaît l'application d'un taux unique à l'échelle nationale mais le taux de CFE pouvait, avant la généralisation de l'intercommunalité, être défini au niveau communal. La loi prévoit désormais que **chaque EPCI à fiscalité propre doit progressivement faire converger les taux communaux vers un taux intercommunal unique**. Suivant la logique d'affectation de cette imposition, cette convergence est actuellement en cours au sein de chacun des onze EPT ; à partir de 2021, la Métropole du Grand Paris devrait organiser la convergence des taux à l'échelle de l'ensemble de son territoire. Alors que l'on constate aujourd'hui des divergences de taux et de produits très significatives entre les communes de la Métropole du Grand Paris, une telle disposition pourrait **favoriser un rééquilibrage des implantations économiques et permettre une mutualisation partielle de la fiscalité économique dans cet espace**.

Si les élus de la Métropole du Grand Paris le décident, celle-ci sera susceptible de **mutualiser des moyens importants et d'unifier une politique de développement économique**, et plus globalement d'attractivité, au niveau de la zone la plus productive de l'agglomération parisienne.

Ses territoires disposent aujourd'hui de **ressources proportionnellement plus importantes que ceux des EPCI du pourtour de l'agglomération parisienne**. En effet, le produit moyen de la fiscalité économique en 2014 était de **298 € par habitant au sein de la Métropole du Grand Paris**, là où il était de 180 € par habitant en moyenne dans le reste de l'agglomération.

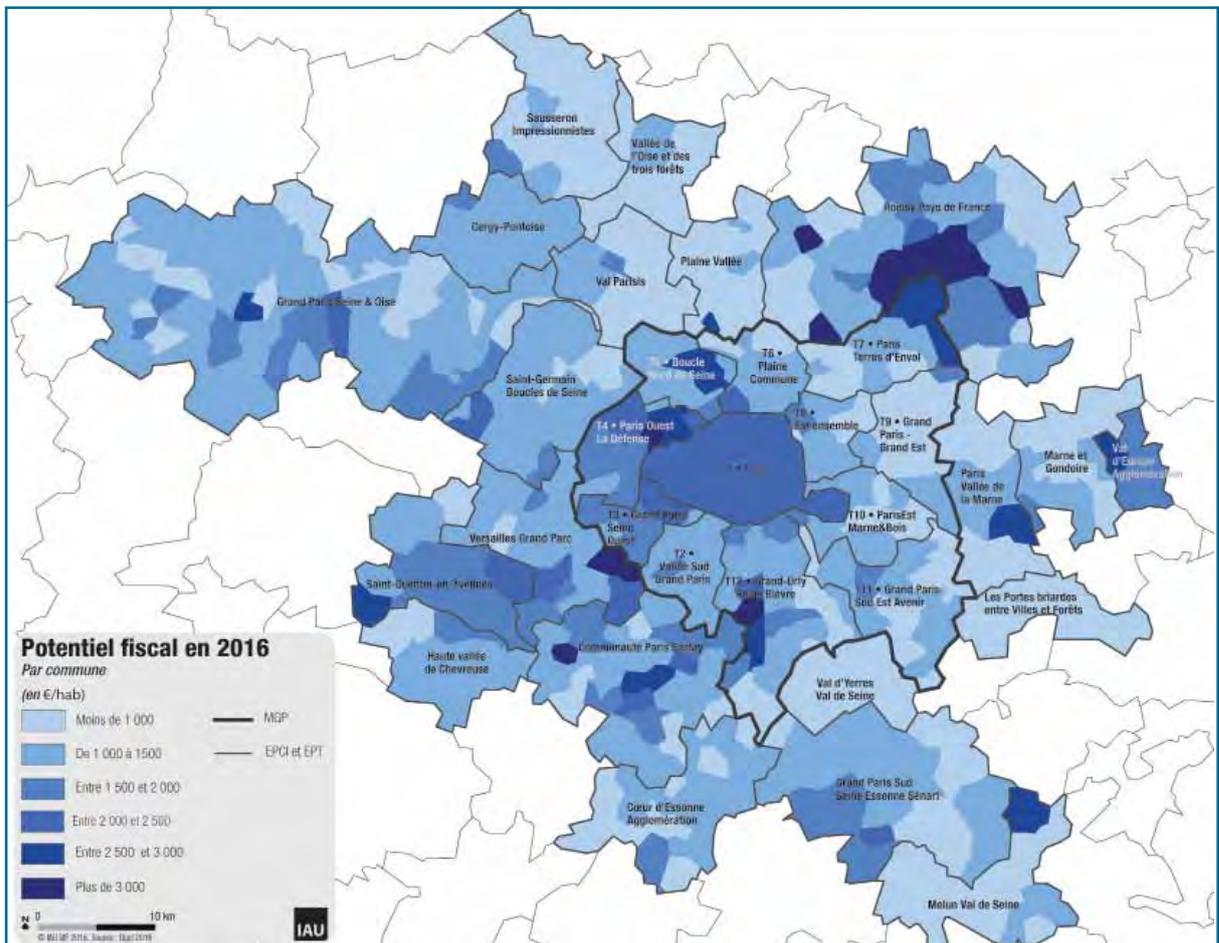
C'est probablement la principale question ouverte pour les équilibres au sein de l'ensemble régional. Plus spécifiquement, **le risque à prendre en compte est celui de stratégies fiscales du cœur d'agglomération défavorables à l'implantation d'activités économiques en grande couronne**, notamment dans les intercommunalités de l'agglomération parisienne. À ce jour, les taux de fiscalité économique sont cependant à « l'avantage » des EPCI du pourtour de l'agglomération parisienne, puisque la moyenne des taux de CFE de leurs communes s'établissait à 23,25 % en 2014 contre 29 % pour la moyenne des taux de CFE appliqués par les communes des territoires de la Métropole du Grand Paris.

Taux de cotisations foncières des entreprises (CFE)



© IAU-IdF

Potentiel fiscal



© IAU-IdF

La construction de la Métropole de Lyon a-t-elle favorisé la création d'une « coupure » avec le territoire environnant ?

Le périmètre du Grand Lyon a peu évolué depuis la création de l'intercommunalité. Instituée par l'État en 1969 avec 55 communes, la communauté urbaine a accueilli 4 villes supplémentaires lors de la dernière décennie.

Le périmètre ne correspond pas à celui de l'agglomération et encore moins à celui de l'aire urbaine. Les frontières départementales ont eu un effet limitant sur son extension (cf. carte). Surtout, les territoires environnants, qu'il s'agisse des communes résidentielles aisées des monts du Lyonnais (à l'Ouest) et des Dombes (au Nord-Est) ou de celles accueillant la plateforme aéroportuaire de Saint-Exupéry, se sont toujours positionnés majoritairement **en opposition à la perspective de l'intégration au Grand Lyon.** Même le SCOT de Lyon ne déborde que très peu des limites intercommunales, exclusivement à l'est.

Pour autant, **le fonctionnement métropolitain, les échanges entre domiciles et travail, les relations économiques, dépassent largement le périmètre de la Métropole de Lyon.** C'est la raison pour laquelle ont été mis en place un **syndicat métropolitain des transports**, en lien avec les agglomérations et départements voisins, ainsi que **l'une des premières démarches « inter-SCoT »** de France, à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Pour Maurice Charrier, ancien maire de Vaulx-en-Velin et ancien vice-président du Grand Lyon, les périmètres administratifs peuvent avoir des effets, notamment symboliques : *« En l'état actuel des choses, je ne vois pas Gérard Collomb – mais je ne suis pas dans la tête de Gérard Collomb – décider d'une construction comme le Grand Stade en dehors de la communauté urbaine. »*

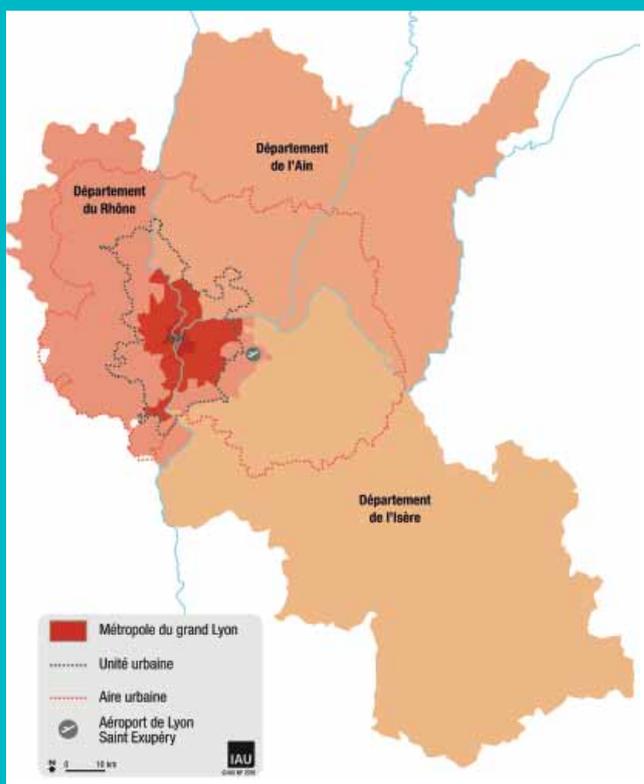
Ici aussi, la question du « périmètre pertinent » d'une institution en adéquation avec le fonctionnement métropolitain n'est pas réglée :

« Le périmètre, s'il n'est pas le bon, a déjà le mérite d'exister. Les choses évolueront, la preuve, il y a déjà deux communes qui sont entrées volontairement ces deux dernières années. »

« La métropole [de Lyon] est sur un territoire qui ne me paraît pas du tout pertinent. Il y a une foule de territoires qui sont justement dans le SCOT de Lyon mais qui ne sont pas dans la métropole. Je pense aux territoires de la plaine de l'est lyonnais, de l'Ain et des monts du Lyonnais alors qu'ils vivent socialement, économiquement et culturellement avec Lyon. Il faudra bien que la géographie de cette métropole évolue pour rendre le périmètre plus en correspondance avec un projet cohérent. »

« Pour répondre à ce concept de "villes émiettées", j'imagine des métropoles qui englobent de l'urbain dense, du péri-urbain et du rural. C'est la condition nécessaire, et non suffisante, pour développer des politiques de solidarité interterritoriale. Et une métropole va là jusqu'où une autre métropole ne peut pas aller. »

L'agglomération lyonnaise



© IAU-IdF

B

Les élus face aux découpages administratifs : quelles conséquences pour les territoires ?

1. Les limites administratives : des effets réels mais ambivalents et difficiles à évaluer

Les limites des collectivités, et leurs effets, ne peuvent être étudiés comme des données objectives. Les débats récurrents sur les périmètres révèlent une « négociation permanente » sur un tracé qui est en réalité toujours « le fruit de rapports de force et de compromis, légitimé *a posteriori* par la référence à l'histoire, la géographie ou quelque " loi naturelle " »³.

On ne peut considérer pour autant que ces limites administratives – communes, intercommunalités, départements, régions - sont inopérantes. Si les octrois ont disparu, ce sont aujourd'hui **les périmètres des intercommunalités qui matérialisent souvent des régimes fiscaux différents, avec leurs effets sur les implantations d'activités**. Il s'agit également d'espaces marquant **des normes juridiques différentes : autant de communes que de plans locaux d'urbanisme (PLU) et donc autant de possibilités de morphologies urbaines comme de peuplement**. Les politiques publiques produisent également leurs effets, limités dans l'espace, qu'il s'agisse de l'action sociale des départements ou des aides aux entreprises des régions.

Il est néanmoins **difficile d'évaluer ces effets *a priori* car les politiques publiques peuvent agir en « ouverture »** – création d'équipements ou services attractifs au-delà du périmètre juridique de la décision – **comme en « fermeture »** – tarifs préférentiels pour la population résidente. Si l'on peut bien parler d'une « fabrique du bassin de vie par le politique »⁴, **la dynamique conjointe des espaces de production des décisions publiques et des pratiques des acteurs sociaux reste éminemment complexe**.

D'autant que la **composante symbolique** des effets produits par les limites administratives est réelle. Rétrospectivement, **les limites départementales semblent jouer un rôle particulier dans les représentations**. Il ne s'agit pas seulement du périmètre d'une collectivité plus que bicentenaire ; c'est aussi la circonscription historique d'intervention de l'État et de ses représentants les préfets ; et c'est enfin le cadre de désignation de la représentation nationale, députés et sénateurs.

« D'une certaine manière, du point de vue de mon ancrage politique et de mes priorités stratégiques, je ne franchis jamais la frontière du Val-d'Oise. »

Dominique Lefebvre, Président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Finalement, **la difficulté identifiée par les élus procède moins de l'existence de la limite administrative en elle-même que de la coexistence de plusieurs limites répondant à des logiques territoriales différentes**.

En cela, dans le cas de l'agglomération parisienne, la limite départementale est interrogée du fait de sa « dissolution » dans le *continuum* urbain et métropolitain. Elle est concurrencée par l'apparition de la limite intercommunale, bâtie sur la notion de territoire de projets entre communes, voire de bassin de vie.

« Ces intercommunalités qui chevauchent des frontières départementales rendent difficile la gestion de projets dans les communes concernées, à cause des divergences entre les politiques des différents départements. Ces frontières départementales sont déjà opérantes. Il faudrait mettre en place un système de politique contractuelle tripartite (départements et intercommunalités concernés) mais c'est difficile »

Olivier Lavenka, Vice-président du conseil départemental de Seine-et-Marne

3. G. LACOSTE, *Frontières et limites : une négociation permanente*, 2015.

4. T. LE GOFF, *Le « Bassin de vie » : la géographie sensible des maires*, 2015.

« Aujourd'hui le département du Val-de-Marne ne regarde pas le territoire sud métropolitain ou nord essonnien. Le département de l'Essonne commence à se poser des questions, savoir si l'on n'est pas plus Val-de-Marnais qu'Essonnien. Finalement, nous notre risque c'est l'effet coupure, physique mais aussi institutionnelle, avec des acteurs qui peuvent se renvoyer la balle [notamment en termes de financements de projets] en disant "On ne sait pas trop où vous situer" »
Robin Reda, Maire de Juvisy-sur-Orge⁵

Cela n'empêche pas **les acteurs locaux d'appréhender les limites administratives existantes pour construire des politiques à l'échelle de territoires plus vastes. L'intercommunalité apparaît comme ayant souvent constitué une réponse** : outil privilégié des élus municipaux pour franchir, non seulement la frontière communale, mais également des frontières sur lesquelles ils ont nécessairement moins de prises, les frontières départementales voire régionales.

L'exemple de la construction de la communauté de communes du Pays Houdanais, située à cheval sur la limite occidentale de l'Île-de-France⁶, est éclairant.

« L'effet de seuil [de la limite régionale] est souvent dramatique : c'est le Pass Navigo qui entraîne la création de 700 places de parking sur mon territoire rien que pour les gens de l'Eure-et-Loir ; c'est la taxe sur les bureaux qui s'arrête aux limites administratives donc je ne vois pas pourquoi une entreprise s'installerait chez moi alors qu'il n'y a pas de taxe de l'autre côté. C'est bien pour cette raison que j'ai créé aussi une incursion de mon intercommunalité en Eure-et-Loir, parce qu'à partir de ce moment-là je me disais : si une entreprise veut se mettre dans le village d'à côté ce n'est pas grave, la taxe professionnelle de zone est là, une mutualisation est mise en place. J'ai eu ce souci de faire cette extra territorialité pour en fait gommer l'effet de frontière sur la taxe des bureaux, sur la taxe des transports, sur des choses comme ça, qui aujourd'hui persistent. »
Jean-Marie Tétart, Député-maire de Houdan

Cette logique est également mise en avant par les acteurs de l'association de la Vallée scientifique de la Bièvre, de part et d'autre de la limite entre Val-de-Marne et Hauts-de-Seine

« Je suis frontalier quasiment avec Paris et avec les Hauts-de-Seine, et je partage plus d'enjeux avec les villes du 92 proches, qu'avec celles du 94 très éloignées. Et pourtant, j'étais élu du Val-de-Marne. J'ai des coopérations nombreuses qu'on va mener sur des projets d'aménagement avec la Ville de Paris. Si vous voulez, vous travaillez avec votre environnement. Ensuite l'Histoire fait que les frontières institutionnelles sont quand même puissantes. Derrière, il y a des financements départementaux, il y a des occasions de rencontres entre les élus tout simplement. Quand vous côtoyez vos collègues du Val-de-Marne, c'est plus facile d'élaborer un projet. Avec ceux des Hauts-de-Seine, il faut provoquer la rencontre pour avoir ce débat, mais les frontières n'ont jamais empêché les projets et j'espère qu'ils continueront à ne pas les empêcher. Parce qu'encore une fois, la métropolisation c'est comme le nuage de Tchernobyl - il n'a pas tourné à la frontière. »
Daniel Breuiller, Maire d'Arcueil

5. NB : La commune de Juvisy-sur-Orge fait partie de la Métropole du Grand Paris mais est située dans le département de l'Essonne.

6. Voir la carte des entretiens réalisée page 74.

Le quartier de la Noue : une limite communale qui est longtemps restée un obstacle à un projet urbain cohérent

Situé aux portes de Paris et à proximité de l'autoroute A3, le quartier de la Noue est exposé à de multiples frontières. Il est notamment coupé en deux par la limite administrative qui sépare la ville de Montreuil de celle de Bagnolet.

La ville de Bagnolet est la première à lancer la rénovation du quartier et élabore une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui sera signée en 2009. En 2011, un autre programme de rénovation urbaine est lancé dans la partie montreuilloise. **Pensées en parallèle, ces deux conventions ANRU aboutissent à des aménagements qui ne favorisent pas l'émergence de liens entre les deux parties du quartier** : non continuité de la trame urbaine, difficultés d'accès aux équipements, etc.

C'est la montée en puissance de la communauté d'agglomération Est Ensemble, créée en 2010, qui enclenche véritablement la dynamique de gouvernance partagée, notamment à travers la rédaction d'un contrat de ville intercommunal qui s'étend sur la période 2015-2020.

En 2015, la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville réunit les côtés montreuillois et bagnoletais du quartier de la Noue, ainsi que deux autres quartiers situés de l'autre côté de l'autoroute A3. Une convention partenariale ANRU 2 réunissant l'EPT Est Ensemble et les deux communes devrait être signée au cours des prochaines années, avant que des travaux à l'échelle de l'ensemble du quartier ne soient engagés.

Le quartier de la Noue, entre Bagnolet et Montreuil



Un exemple : les plans de zonage le long de la RN 20

Le récolement des plans de zonage le long de route nationale 20 met en évidence des orientations d'urbanisme différenciées entre les communes. En classant ses abords en zone mixte dense, les communes de Bourg-la-Reine, Cachan, Bagneux et Antony confirment la vocation de cette voie comme axe structurant. Néanmoins, l'examen des hauteurs réglementaires le long de la voie met en évidence des situations contrastées avec des hauteurs maximales de constructions oscillant entre 15 et 36 mètres de part et d'autre à Bagneux et Cachan, créant ainsi une rupture avec Bourg-la-Reine et Antony où les hauteurs des bâtiments ne peuvent dépasser 15 mètres. La densification le long de l'axe se traduit toutefois dans le plan local d'urbanisme d'Antony par des emprises au sol des constructions élevées (entre 70 % et 80 %), comme à Bourg-la-Reine, où l'emprise au sol n'est pas réglementée le long de la voie à l'intérieur d'une bande de constructibilité de 15 mètres de large. De l'autre côté de la voie, à l'inverse (côté Sceaux), certaines constructions peuvent atteindre 27 mètres quand d'autres sont limitées à 15 mètres et l'emprise au sol des constructions ne peut dépasser 40 %.

Récolement des hauteurs maximales le long de la RN20



Récolement des emprises au sol le long de la RN20



Une intégration intercommunale du pouvoir réglementaire en urbanisme « à la carte » ?

En réponse à ces enjeux, les évolutions institutionnelles tendent vers une plus grande intégration intercommunale des règlements d'urbanisme⁷. Ainsi, la compétence d'élaboration du PLU doit être transférée aux EPCI à fiscalité propre à l'horizon de mars 2017. Dans le cas particulier de la Métropole du Grand Paris, cette compétence a ainsi été transférée automatiquement aux territoires depuis le 1^{er} janvier 2016. Ce qui impliquera à terme le remplacement des PLU des communes par des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), chaque territoire devant se doter d'un PLUI.

Ce mouvement d'intégration intercommunale du pouvoir réglementaire, permet néanmoins la conservation d'une maîtrise communale forte.

Ainsi, on observe que les récentes évolutions législatives et la réforme territoriale qui s'est mise en place ont conduit à un vaste mouvement des documents d'urbanisme des communes. Si les PLU n'ont pas vocation à rester figés dans le temps et évoluent régulièrement, bien souvent au gré de l'avancement des projets d'aménagement, il apparaît que le mouvement a été plus important sur la période récente, plusieurs communes de la Métropole du Grand Paris ayant entrepris de réviser ou modifier leur PLU fin 2015 avant le transfert de la compétence PLU aux territoires et ce afin de « garder la main » sur leur règlement.

Par ailleurs, les « plans de secteur » prévus par l'article L151-3 du code de l'urbanisme limitent la portée de l'intégration réglementaire permise par le PLUI. Cet article permet en effet à un EPCI compétent, de délimiter un ou plusieurs plans de secteurs pouvant couvrir l'intégralité d'une commune ou de plusieurs communes. Ces plans de secteurs précisent les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement de chaque secteur. Ils doivent néanmoins être conformes au Plan d'aménagement et de développement durable (PADDp qui constitue l'expression du projet du PLUI.

Ceinture verte, Porte de Bagnolet - Porte de Montreuil



Le pourtour parisien est physiquement marqué par la ceinture verte constituée notamment d'un ensemble de grands équipements sportifs, d'un parc de logements sociaux (HBM notamment) et d'espaces verts.

7. Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite ALUR et loi du 7 août 2015 dite Notre.

Les effets paradoxaux de la limite de Paris à l'échelle locale

La situation parisienne est trop singulière pour être représentative des autres limites communales. Toutefois, **puisque la crainte de certains élus est de voir réapparaître une limite comparable** au niveau du périmètre de la Métropole du Grand Paris, il est intéressant d'observer concrètement quels sont les effets que cette limite a pu produire à l'échelle hyper locale, afin de mieux les appréhender.

De multiples limites physiques ont marqué le territoire parisien au cours du temps : parmi les principales se trouvent successivement l'enceinte de Philippe Auguste, le mur des Fermiers généraux, l'enceinte de Thiers, la ceinture des habitations à bon marché (HBM), le boulevard périphérique. Toutes ces frontières ont progressivement été effacées par l'histoire. Les plus anciennes ne produisent plus aucun effet morphologique, si ce n'est le tracé de boulevards intégrés dans la ville. Les travaux actuels de couverture du périphérique (par exemple à la porte des Lilas) participent de la même logique.

Les liens forts entre les arrondissements du sud parisien (13^e, 14^e) et les communes de Gentilly ou Montrouge, historiquement structurés par l'industrie, ne se sont ainsi pas atténués. De même qu'à Saint-Denis ou Boulogne-Billancourt, les implantations de sièges sociaux s'effectuent désormais régulièrement au-delà du boulevard périphérique. **La limite administrative de la Ville de Paris a été de plus en plus régulièrement franchie au cours du XX^e siècle, par les entreprises et par les habitants, œuvrant de concert à un « Grand Paris » de fait.**

Si l'action publique a cherché à résoudre l'effet de coupure physique induit par cette ceinture toute particulière, par l'arrivée du tramway des Maréchaux, la construction de passerelles et une politique de mise en valeur de la périphérie et des portes, **la frange intérieure de Paris est marquée par des difficultés urbaines et sociales parfois plus fortes que l'extérieur immédiat.**

L'analyse des indicateurs socio-économiques à une échelle fine entre quartiers situés sur les franges intérieures et extérieures de Paris, permet d'illustrer ces contrastes. C'est notamment au niveau des portes que se joue ce paradoxe (Porte d'Orléans, Vincennes, Montreuil-Bagnolet).

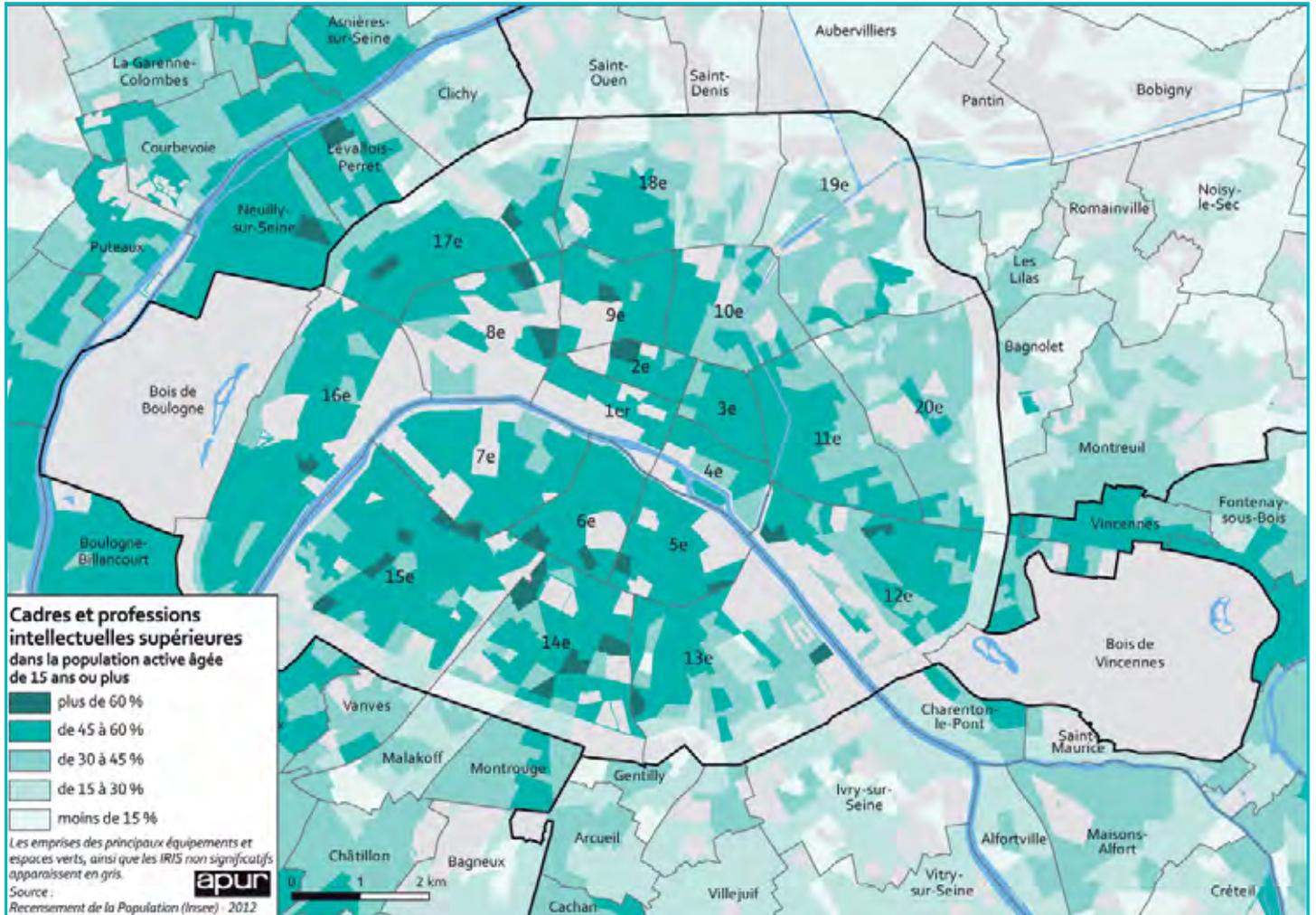
À titre d'exemple, le quartier de la Porte d'Orléans (14^e) à proximité immédiate du périphérique, compte un nombre important de logements sociaux. À l'extérieur, le quartier de la mairie de Montrouge est en pleine évolution. Certaines entreprises profitent d'une adresse parisienne tout en étant situées sur la commune de Montrouge. Celle-ci bénéficie d'une densité d'emplois importante. La part des cadres y est très supérieure à celle des quartiers parisiens limitrophes⁸, dans les îlots à proximité immédiate de Paris. La commune a connu entre 1999 et 2012 une croissance démographique plus importante que le quartier de la Porte d'Orléans côté Paris et la part de la population à bas revenus y est toujours inférieure.

L'exemple parisien montre que la limite administrative, au cœur de l'agglomération, peut avoir une incidence locale différente qu'à grande échelle : **une frange intérieure parfois défavorisée ou marginalisée et une frange extérieure qui tire parti d'une situation à proximité immédiate du centre.**

« Ce qui se passe à Issy-les-Moulineaux, à Montrouge ou à la Plaine Saint-Denis, c'est le débordement parisien, c'est la centralité parisienne qui a débordé pour des raisons foncières, pour des raisons d'opportunités, pour des raisons du prix du loyer ou du foncier, donc on ne sait plus vraiment où se situe la limite »
Pierre Mansat, Président de l'Atelier international du Grand Paris

8. De 9 à 24 points de plus, selon les IRIS (maille de découpage infracommunal de l'INSEE).

Cadres et professions intellectuelles supérieures



C

Une collaboration nécessaire pour franchir les coupures physiques et naturelles

Lors des entretiens ont été évoqués d'autres « effets frontières » qui renvoient aux coupures physiques, liées à la présence d'infrastructures ou d'une géographie particulière conditionnant et contraignant fortement le développement de leurs territoires.

« La Francilienne, c'est quand même une vraie coupure. »

Jérôme Lecerf, directeur de cabinet du président de la communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération

Les coupures physiques liées à la présence d'infrastructures et d'équipements d'échelle métropolitaine

Ces coupures, souvent localisées sur les territoires de franges et qui parfois se superposent aux contours administratifs, peuvent constituer des obstacles au développement des territoires et imposent aux collectivités de travailler de manière concertée.

Elles sont particulièrement liées aux infrastructures, notamment en cœur d'agglomération, où les échanges sont les plus nombreux. Les voies de RER et de Transilien, lorsqu'elles sont en tranchée, fractionnent certaines communes, comme Bois-Colombes par exemple dans les Hauts-de-Seine. Les larges réseaux de voies ferrées des grandes gares parisiennes produisent des effets de limites importants qui s'étendent bien au-delà de Paris.

La carte, réalisée par les architectes Bernardo Secchi et Paola Vigano intitulée « **Les propriétés de Lucifer** » représente ces coupures physiques qui fragmentent le territoire métropolitain, et qui peuvent être de natures diverses : aéroports, voies ferrées, autoroutes, zones industrielles, cimetières, grands ensembles dégradés.

Cette carte qui coïncide en partie avec la carte des limites communales et/ou départementales, illustre de quelle manière les effets de « limites » peuvent se superposer, en montrant la forte corrélation qui existe entre ces délaissés urbains et les territoires concentrant difficultés sociales et faibles niveaux de revenus, tout particulièrement localisés au nord-est de la Métropole du Grand Paris⁹.

Certaines communes sont particulièrement concernées par ces coupures, qui limitent leur accessibilité et ont un impact sur leur image. C'est le cas d'Arcueil, enserré entre la D920 à l'ouest et l'A6 à l'est, et Gentilly entre l'A6A et l'A6B.

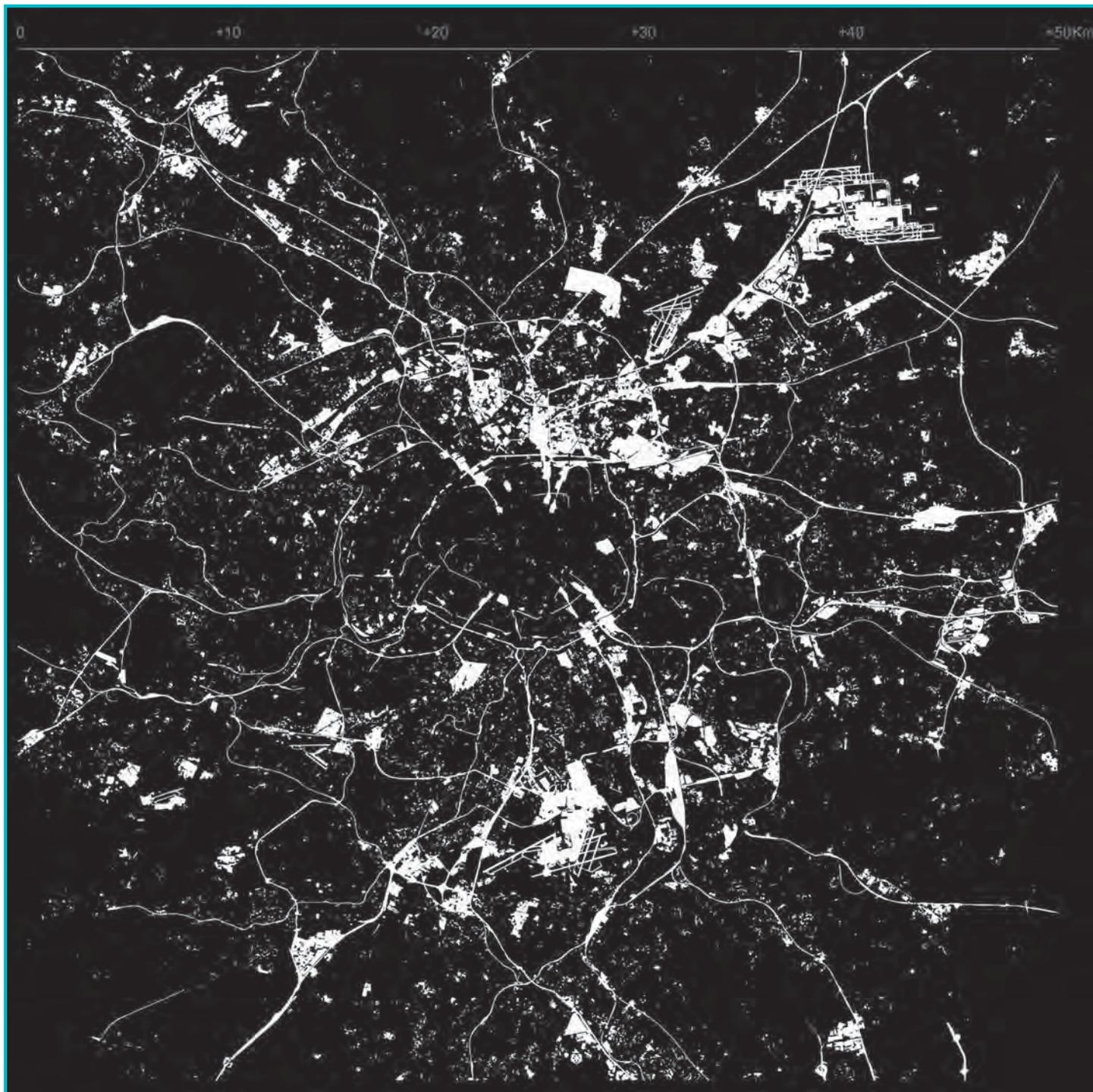
« Ma ville est traversée par deux bretelles d'autoroutes. (...) Il y a un petit quartier au Nord, le long du Kremlin-Bicêtre, dont les habitants doivent passer par l'autoroute ou de faire un détour immense pour venir à l'Hôtel de Ville d'Arcueil »

Daniel Breuiller, Maire d'Arcueil

C'est également le cas, par exemple, des communes situées à l'interface des territoires de Paris, de Plaine commune et d'Est ensemble (19^e arrondissement, Aubervilliers, Pantin, Bobigny...), cernées de toutes parts par d'importantes coupures urbaines. À la fin du XIX^e siècle, ce territoire fut entièrement encerclé par l'expansion du réseau de chemin de fer du nord de Paris, qui a contribué à son enclavement.

⁹. Cf. partie I.C « la nécessaire prise en compte de la fracture Est/Ouest »

« Les propriétés de Lucifer », Studio Secchi-Vigano



Atlas du Grand Paris, Paris.
Projet N° 43, APUR, novembre 2013.

© APUR

Paris 19^e : le boulevard Macdonald, la cité Michelet, la Porte d'Aubervilliers



© ph. guignard@air-images.net - Apur

Pantin : le canal de l'Ourcq, la gare de triage



© ph. guignard@air-images.net - Apur

Les « frontières » naturelles : entre effet de coupure et vecteur de liens

Les frontières naturelles, que constituent les fleuves ou les grands espaces verts, jouent un rôle ambivalent. **Elles séparent, mais peuvent aussi incarner des lieux d'échange et de partage.**

La Seine constitue ainsi à la fois une coupure naturelle et un lieu de flux entre les communes de l'agglomération parisienne.

Elle constitue un fort marqueur d'identité pour les territoires, comme en témoigne les noms retenus par les intercommunalités et territoires de l'agglomération parisienne qu'elle traverse.

Si de nombreux ponts ou passerelles connectent les deux rives en cœur d'agglomération, le besoin de liaison existe encore parfois, et a été évoqué lors des entretiens comme **un sujet de coopération nécessaire entre les territoires.**

« Sur le franchissement de la Seine, il y a une vraie conférence territoriale à mener pour savoir qui pilote quoi et on voit bien qu'on sort des frontières. »

Robin Reda, Maire de Juvisy-sur-Orge

La Seine a suscité des rapprochements qui ont donné lieu à des coopérations entre les territoires, tels que l'Entente Seine créée en 2012 et réunissant des communes et intercommunalités de deux départements différents, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis : Asnières, Clichy la Garenne, Colombes, Epinay sur Seine, Gennevilliers, Ile-Saint-Denis, Saint-Denis, Saint-Ouen, Villeneuve la Garenne et les communautés d'agglomération d'Argenteuil-Bezons et de Plaine Commune.

Plus récemment, **le fleuve a donné lieu à plusieurs dynamiques de coopération, dont l'appel à projet « Réinventer la Seine »**, qui rassemble notamment des collectivités autour de Paris, Rouen et le Havre et leurs ports réunis au sein du groupement d'intérêt économique Haropa, sur un très vaste territoire, bien au-delà des limites institutionnelles. L'objectif est de contribuer à la dynamique du territoire de l'Axe Seine, en s'appuyant sur un ensemble de sites situés en bord de fleuve pour renouveler le lien et les usages liés à l'eau.

Par ailleurs, en lien avec la candidature de Paris aux Jeux Olympiques 2024, **un projet de baignade dans la Seine** est mené s'inscrivant dans une dynamique globale de reconquête du fleuve et de ses berges et d'amélioration de la qualité de vie des habitants de la Métropole. Porté par la Préfecture de Région, la Ville de Paris et la Métropole du Grand Paris, et associant l'ensemble des territoires concernés, EPT, communes et départements, son objet est d'aboutir à la création de sites de baignade pérennes dans la Seine et aussi dans la Marne.

D

L'agglomération parisienne coupée en deux par la nouvelle limite institutionnelle : contrainte ou opportunité ?

Les représentations de ce qu'est la « réalité urbaine », de la zone géographique à laquelle elle renvoie, sous-tendent les débats relatifs à la gouvernance en Ile-de-France. Pour y faire référence, les élus locaux s'appuient principalement sur la catégorie statistique et géographique de l'unité urbaine (INSEE).

La loi dite « Maptam »¹⁰ crée des intercommunalités de plus de 200 000 habitants autour de la Métropole du Grand Paris, à l'intérieur de l'unité urbaine (Insee). Ces dernières ont-elles des spécificités territoriales communes ?

1. La revendication d'une « réalité urbaine » distincte du « monde rural »

L'agglomération parisienne est un ensemble de communes (412 selon l'Insee en 2010) déterminé par un critère morphologique : la continuité du bâti (cf. partie Définitions). **Même si cette définition repose sur des critères qui comportent une part d'arbitraire (par exemple la distance de 200 mètres maximum entre deux constructions), elle vise à approcher la partie la plus urbaine de l'Île-de-France** : un territoire majoritairement bâti, concentrant la grande majorité de la population et des emplois et se caractérisant par une densité – humaine, urbaine ou de réseaux – très significative.

Les autres territoires de l'Île-de-France présentent un visage différent : les communes de l'aire urbaine non incluses dans l'unité urbaine sont considérées par l'Insee comme appartenant à la « couronne périurbaine », marquée par des enjeux spécifiques (faible densité d'habitants et d'activités, paysages marqués par de faibles densités bâties, par la présence de bourgs et de villages et de l'activité agricole).

*« La frontière, elle est entre l'unité urbaine de Paris et le reste »
Jean-Raymond Hugonet, Maire de Limours*

Pour certains élus situés de part et d'autre, malgré son statut de région capitale et sa taille réduite, **l'Île-de-France renferme deux réalités bien distinctes : une réalité urbaine et une réalité qu'ils qualifient de « rurale ».**

*« Il y a une conurbation parisienne. C'est un phénomène extrêmement fort. Cela crée des solidarités : dans cette conurbation il y a plus de richesses sans doute, plus de déplacements domicile-travail, un mode de vie plus homogénéisé, et je crois qu'on ne peut pas l'ignorer. »
Emmanuel Lamy, Maire de Saint-Germain-en-Laye*

*« On se sent un peu éloignés, donc un peu protégés aussi par l'éloignement. C'est vrai qu'on a une composante rurale, soucieuse de préserver son caractère. »
Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau*

*« Cette frontière, on a à la fois besoin qu'elle ne soit pas trop nette, pour les questions de migration, de transport vers Paris, mais en même temps les élus se disent : "Bon, la préservation du mode de vie tel qu'on le connaît, il nécessite quand même que le RER n'aille peut-être pas trop loin ". Il y a cette partie qui est vraiment aspirée déjà par la métropole, y compris institutionnellement ; vous avez la partie périurbaine qui est soumise à de très fortes contraintes dès aujourd'hui ; puis vous avez une partie plus rurale qui part de l'est de Meaux jusqu'à Nemours en passant par Provins, à l'exclusion de Montereau peut-être, qui est une Seine-et-Marne encore plutôt rurale et qui n'a pas forcément envie du même mode de développement. »
Olivier Lavenka, Vice-président du conseil départemental de Seine-et-Marne*

10. Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles.

Pour certains élus, l'institutionnalisation métropolitaine devrait ainsi s'établir à l'échelle de l'agglomération parisienne (au sens de l'unité urbaine définie par l'INSEE), pour être davantage en adéquation géographique avec cette « réalité urbaine ».

« C'est vrai que le projet d'unité urbaine me paraissait quand même être le plus pertinent en terme de périmètre pour la Métropole du Grand Paris. Si l'État met en place des contrats d'intérêt national qui dépassent la Métropole du Grand Paris, c'est que lui-même reconnaît que ce n'est pas forcément le meilleur périmètre. »

Olivier Guyon, Maire adjoint de Tremblay-en-France

« Il aurait fallu que le périmètre de la Métropole du Grand Paris soit celui de l'unité urbaine, cela a été fait en dépit du bon sens. »

Brice Rabaste, Maire de Chelles

« Je ne souhaite pas que cette métropolisation soit institutionnalisée, ou alors elle devrait l'être sur le périmètre de l'unité urbaine de l'INSEE. »

Emmanuel Lamy, Maire de Saint-Germain-en-Laye

Pour ces mêmes élus, les évolutions de périmètre peuvent être progressives car, dans le cadre des structures existantes, les coopérations sont possibles.

« Encore une fois, avec le contrat d'intérêt national sur Roissy, on va être amenés à travailler avec Roissy indépendamment des frontières entre les EPCI, entre la métropole et la grande couronne. (...) Mais je pense que ça peut bouger malgré tout. À mon avis, il va y avoir des réflexions rapidement sur la question du périmètre. Je pense que ce n'est pas figé, encore une fois indépendamment des résultats de 2017 »

Olivier Guyon, Maire adjoint de Tremblay-en-France

« Du point de vue de l'effet frontière, effectivement, l'un des enjeux de la Métropole du Grand Paris c'est de se poser la question de son avenir et la possible évolution de son périmètre.

Et d'ici là, quelles sont les relations qu'elle peut lier avec les grosses agglomérations qui la bordent ? »

Brice Rabaste, Maire de Chelles

La limite de l'agglomération parisienne est donc structurante dans les représentations. Pour autant, par certains aspects, elle semble plus constituer une « épaisseur » qu'une véritable frontière.

« La frontière de l'unité urbaine, moi je ne la vois pas comme étant un mur infranchissable. »

Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

En effet, elle ne trace pas une limite nette entre les mondes urbain et rural. Tout d'abord, parce qu'elle n'épuise pas la réalité urbaine en Île-de-France : la région compte vingt autres unités urbaines, en plus de celle de Paris, sur sa périphérie. Surtout, **cette limite est mouvante : elle évolue au gré des développements urbains nouveaux**. Enfin, l'agglomération parisienne est hétérogène à de nombreux points de vue. **Le dualisme entre petite et grande couronnes ne semble aujourd'hui subsister que dans les habitudes de langage.**

« On est plus dans la métropole, ici à Chelles, que dans certaines villes par exemple du sud-est du Val-de-Marne. »

Brice Rabaste, Maire de Chelles

**La limite administrative entre les Länder de Berlin et de Brandebourg :
un obstacle à une stratégie coordonnée à l'échelle de l'agglomération de la capitale allemande**

L'agglomération de Berlin est située à mi-chemin entre les périmètres de la ville-État (*Land* de Berlin) et du *Land* de Brandebourg. La construction métropolitaine est néanmoins marquée par l'absence de véritable gouvernance à cette échelle.

Région métropolitaine de Berlin Brandebourg



En 1996, une proposition de fusion des Länder de Berlin et de Brandebourg a été soumise au référendum des deux populations. Si les habitants de Berlin l'ont acceptée, elle a revanche été rejetée par ceux du *Land* de Brandebourg, et donc finalement abandonnée.

L'abolition de cette frontière administrative était plus souhaitée par les urbains que par les populations périurbaines et rurales, c'est-à-dire par ceux qui la perçoivent comme une contrainte au développement contre ceux qui la conçoivent plus comme une protection face à l'extension de la ville.

2. Les grands EPCI de l'agglomération parisienne : des territoires métropolitains aux caractéristiques hybrides

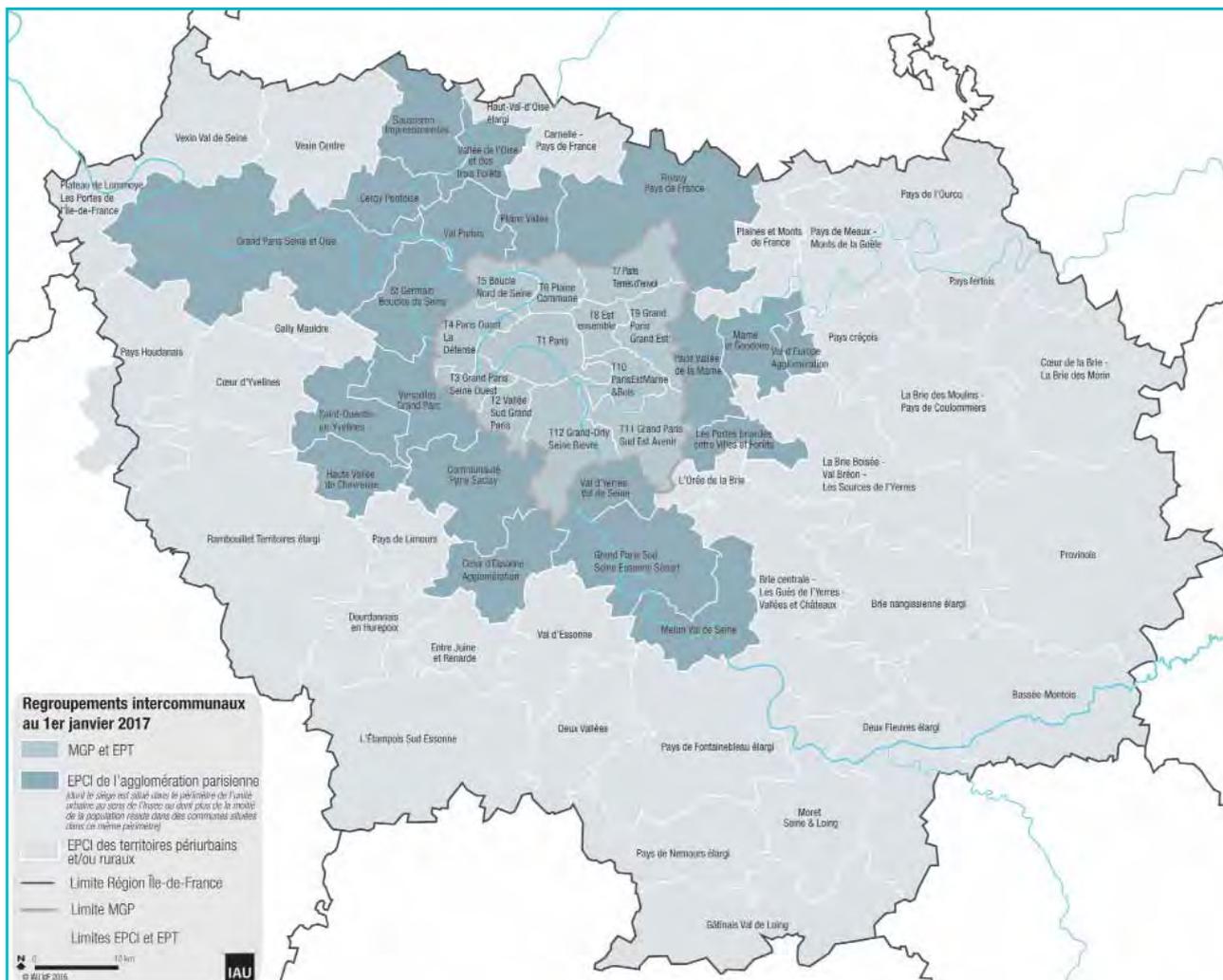
Du point de vue morphologique, les intercommunalités situées sur le pourtour de la Métropole du Grand Paris ne présentent pas d'unité. Quelques communes de ces EPCI appartiennent à ce que l'Insee identifie comme constituant le « cœur d'agglomération », c'est-à-dire les espaces les plus denses en habitants comme en emplois (cf. partie Définitions). Certains EPCI débordent en-dehors de l'agglomération parisienne et relèvent donc pour partie de la couronne périurbaine.

« Nous on commence – et là on est peut-être dans l'effet frontière – vraiment à être la moyenne couronne, qui accueille des gens qui n'ont pas les moyens de se loger dans la proche couronne et à Paris. »

Robin Reda, Maire de Juvisy-sur-Orge

Néanmoins, si l'on définit les « grands EPCI de l'agglomération parisienne » comme étant les intercommunalités, à l'extérieur de la Métropole du Grand Paris, dont plus de la moitié de la population réside dans des communes elles-mêmes intégrées à l'agglomération parisienne, **un territoire semble pouvoir se dessiner autour de caractéristiques constitutives d'un véritable espace de transition entre cœur métropolitain et territoires ruraux.**

Les regroupements intercommunaux au 1^{er} janvier 2017



Cet espace, coloré en gris foncé sur la carte « Regroupements intercommunaux au 1^{er} janvier 2017 », 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). Il accueille surtout 32 % de la population en 2012 (3,8 millions d'habitants) pour 26 % des emplois (près d'1,5 million)¹¹.

11. Insee RGP 2012..

Cet ensemble présente un caractère hybride. Comme dans le cœur d'agglomération, **les logements collectifs y représentent la majeure partie du parc** (55 % en 2012)¹², à l'inverse de la couronne périurbaine où ce sont les logements individuels qui sont majoritaires. Dans le même temps, il s'agit de territoires dont la caractéristique urbaine est minoritaire puisque **plus de la moitié de la superficie est occupée par l'activité agricole** (30 %) ou par les bois et forêts (22 %)¹³. **La part des déplacements motorisés y est majoritaire**, là où ce sont les déplacements en transports en commun et la marche qui dominent dans le cœur d'agglomération¹⁴.

« Je n'ai pas l'impression que les gens, quand ils viennent chez nous, aient le sentiment de partir en très grande couronne. »

Paul Miguel, Président de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne

Ce territoire ambivalent révèle l'existence d'un espace de transition. Il peut être rapproché de la notion, ancienne dans l'aménagement de l'Ile-de-France, de « **ceinture verte** », définie par un anneau compris entre 10 et 30 km du cœur d'agglomération¹⁵. Il présente ainsi des **enjeux particuliers de prise en compte des problématiques liées aux espaces ouverts, au patrimoine naturel, à la biodiversité** mais aussi à la résilience urbaine.

Surtout, il accueille des **territoires stratégiques pour le développement métropolitain de l'Île-de-France** : les cinq villes nouvelles, pour partie les plateformes aéroportuaires, les gares TGV de Massy, Roissy et Chessy, le plateau de Saclay, le château de Versailles et Disneyland, etc.

Cet espace présente des caractéristiques propres, dans l'ensemble de l'agglomération de Paris et, au-delà, de la région Ile-de-France. Son **organisation politique est en cours de restructuration** avec la montée en puissance de grands EPCI à fiscalité propre de plus de 200 000 habitants suite à la procédure du schéma régional de coopération intercommunale (SRCI).

Au-delà du potentiel effet-frontière lié à la création de la Métropole du Grand Paris, la question d'un développement équilibré de l'ensemble du territoire métropolitain renvoie aussi aux opportunités de développement que pourront identifier et développer les acteurs de cet espace de transition dans le contexte de la mise en place des nouvelles intercommunalités.

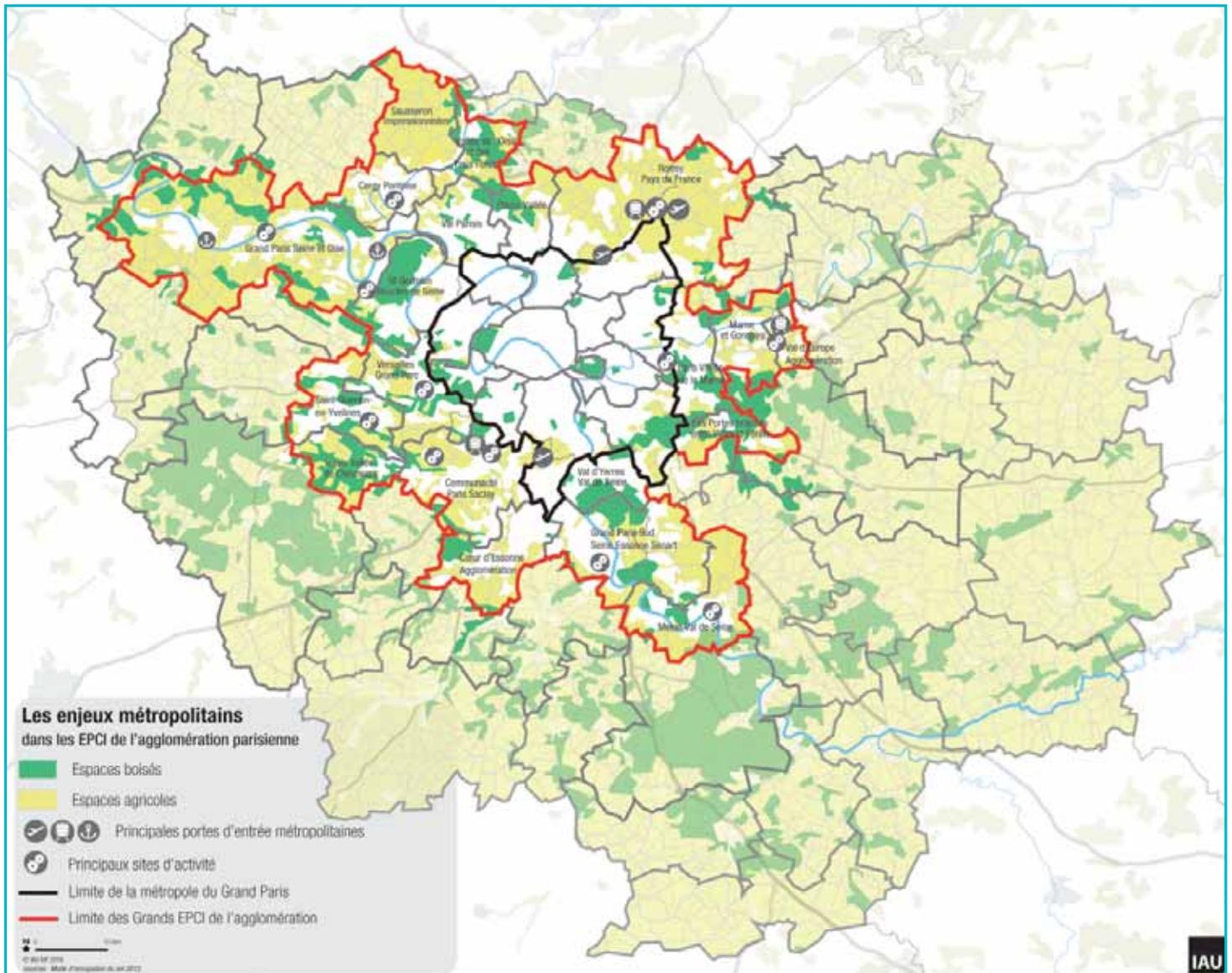
12. Insee RGP 2012.

13. IAU-idF MOS 2012.

14. Enquête globale transport 2010.

15. N. LARUELLE (dir.), *La ceinture verte d'Ile-de-France, un espace de vie à réinventer*, 2005.

Les enjeux métropolitains



© IAU¹df

3

Quelles stratégies pour un développement équilibré de l'agglomération ?

Les effets des limites administratives sont réels mais ambivalents.

L'apparition de la nouvelle limite de la Métropole du Grand Paris est perçue comme un risque par certains élus interrogés dans le cadre de cette étude, autant pour des raisons symboliques, juridiques et financières, qui aboutiraient à un renforcement des moyens au service du cœur de l'agglomération et au détriment de son pourtour.

Pour autant, nombreux sont également les élus qui pointent les ressources dont ils disposent pour que les nouvelles structures qu'ils mettent en place agissent plutôt dans le sens de l'ouverture et de la coopération. Ainsi, ils ont pu faire part de nombreuses propositions et pistes de travail pour un développement équilibré de l'agglomération. Détaillées ci-après, elles renvoient principalement à la définition d'une culture métropolitaine commune intégrant l'ensemble des territoires, à la mise en œuvre de projets à différentes échelles dans le cadre de coopérations adaptées, et au besoin de régulations à différents niveaux, notamment sur la question du transport.

A

Des régulations à tous les niveaux : État, Région, Métropole du Grand Paris

Pour éviter des effets-frontière qui délimiteraient une « région à trois vitesses », des projets ou des régulations garantissant des équilibres, des redistributions ou encore des liens entre les territoires sont nécessaires. Ils peuvent être conçus à différentes échelles.

1. L'enjeu des transports : le rôle de l'État et de la Région

Les élus ont évoqué sur certains sujets la nécessité de régulations de niveau supérieur, tout particulièrement sur l'enjeu du transport très souvent cité lors des entretiens.

Sur ce sujet, les besoins évoqués renvoient à une amélioration de la desserte de certains territoires enclavés et d'un développement des liens en rocade, de banlieues à banlieues.

« Au-delà du lien avec Paris, notre deuxième lien naturel c'est Evry / Corbeil, avec la requalification de la RN7. [...] On a des vrais sujets de connexion entre les territoires, de franchissement de la Seine, de liens avec un Ouest territorial pour rejoindre Versailles. Aujourd'hui c'est le tram-train Massy-Évry essentiellement qui est attendu pour ça. »

Robin Reda, Maire de Juvisy-sur-Orge

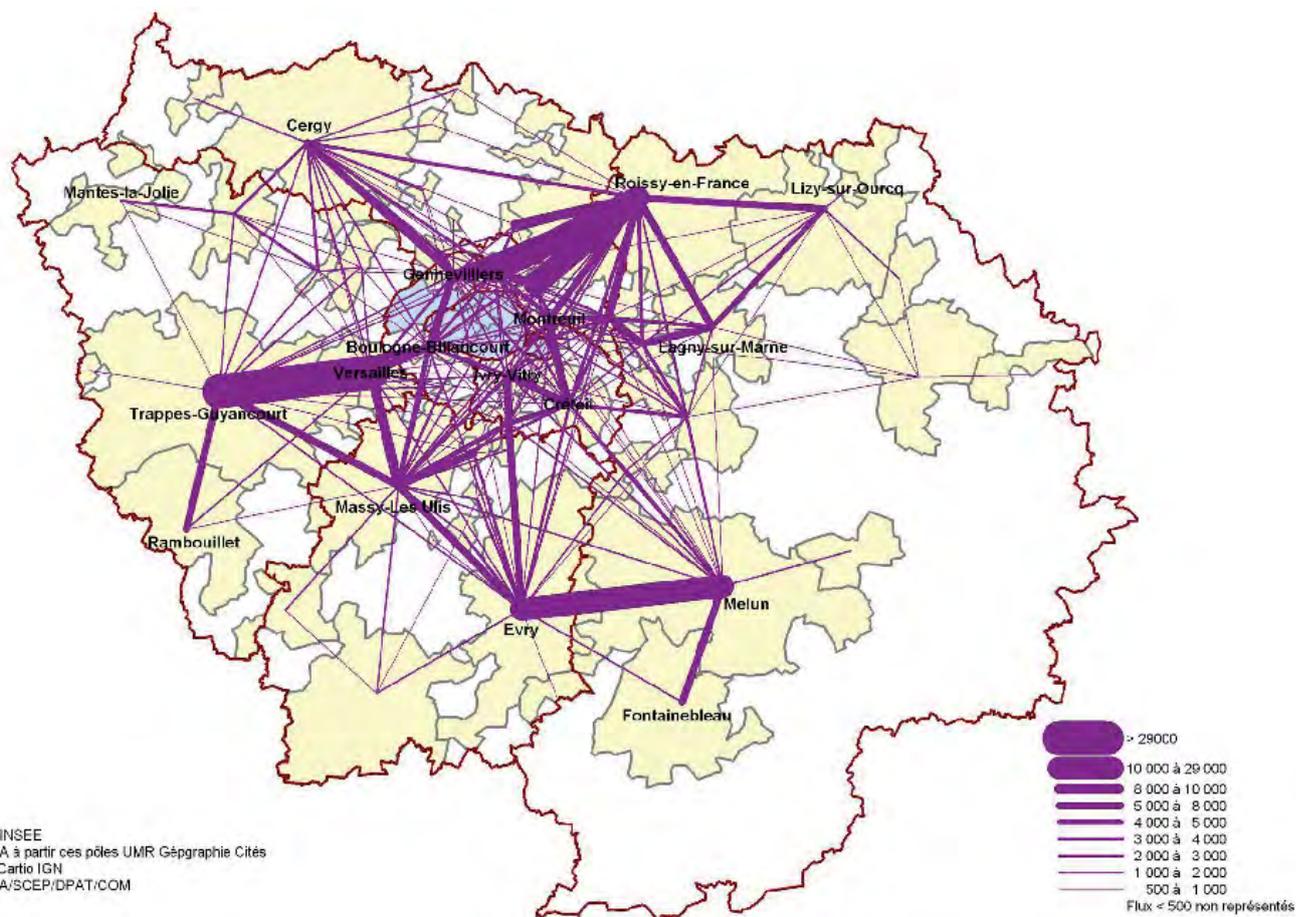
La Région et l'État sont au cœur de ces enjeux, qui dépassent largement les limites administratives et les compétences des communes et intercommunalités.

Un exemple à travers l'analyse des flux et besoins de mobilités entre pôles d'emplois secondaires en Île-de-France : une étude menée par la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement a mis en évidence des pôles d'emplois majeurs et sous bassins d'emploi à l'échelle de l'aire urbaine de Paris¹ à partir d'une analyse des migrations alternantes domicile-travail.

Les flux entre sous bassins d'emplois bien que moins nombreux que les flux entre pôles majeurs et sous-bassins, sont importants, et débordent largement des limites institutionnelles (cf carte). L'offre en transports en commun majoritairement organisée selon une structure radiale de rabattement vers Paris ne répond pas à la complexité de cette demande de mobilité. Elle nécessite le développement d'une offre de transports en commun entre ces pôles secondaires.

1. Le fonctionnement de l'aire urbaine de Paris réalité des sous-bassins d'emploi et de vie en 2010, DRIEA 2014

Flux domicile/travail entre sous-bassins d'emploi



Sources :
 Données : RP 2009 INSEE
 Sectorisation : DRIEA à partir des pôles UMR Géographie Cités
 Fonds de plan : BD Cartho IGN
 Cartographie : DRIEA/SCEP/DPAT/COM
 Mai 2013

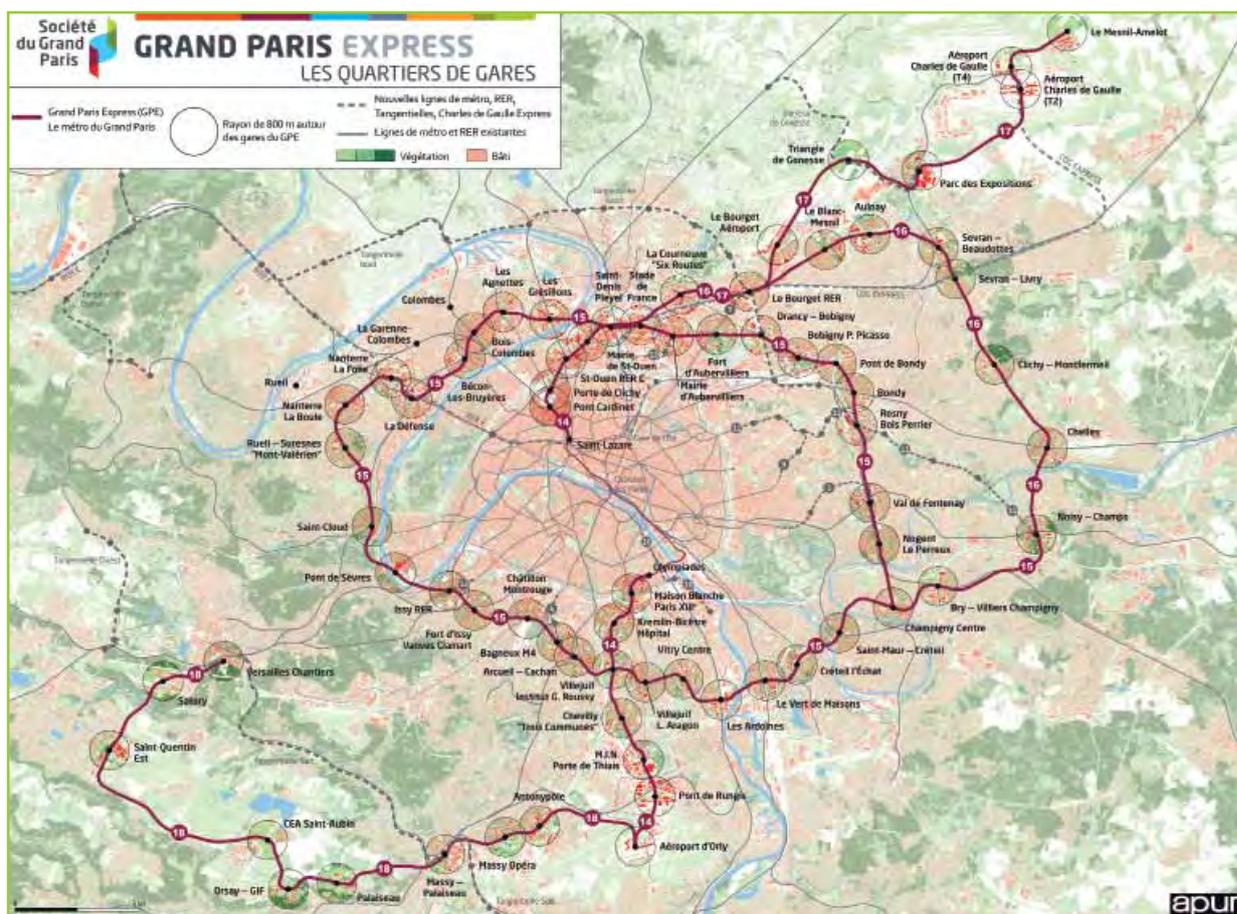
© IDRIEA/SCEP/DPAT/COM

La mise en œuvre du Réseau du Grand Paris Express, constitue un projet structurant du point de vue du développement de l'offre de transports en Île-de-France, du développement des liens transversaux et d'effacement des effets de coupures entre les territoires.

Le Grand Paris Express est constitué d'une ligne en rocade autour de Paris (ligne 15) et de lignes, de périphérie à périphérie, à capacité adaptée pour la desserte des territoires en développement (lignes 16-17-18).

Il tissera un nouveau réseau de transport reliant des communes au cœur des territoires de la Métropole du Grand Paris, et en dehors avec une desserte de la ligne 16 à l'est qui rejoindra Chelles, en Seine-et-Marne, au nord la ligne 17 qui desservira jusqu'à Gonesse et au Mesnil-Amelot, au sud-ouest la ligne 18 à Massy, Saclay et Saint-Quentin-en-Yvelines.

Grand Paris Express, les quartiers des gares



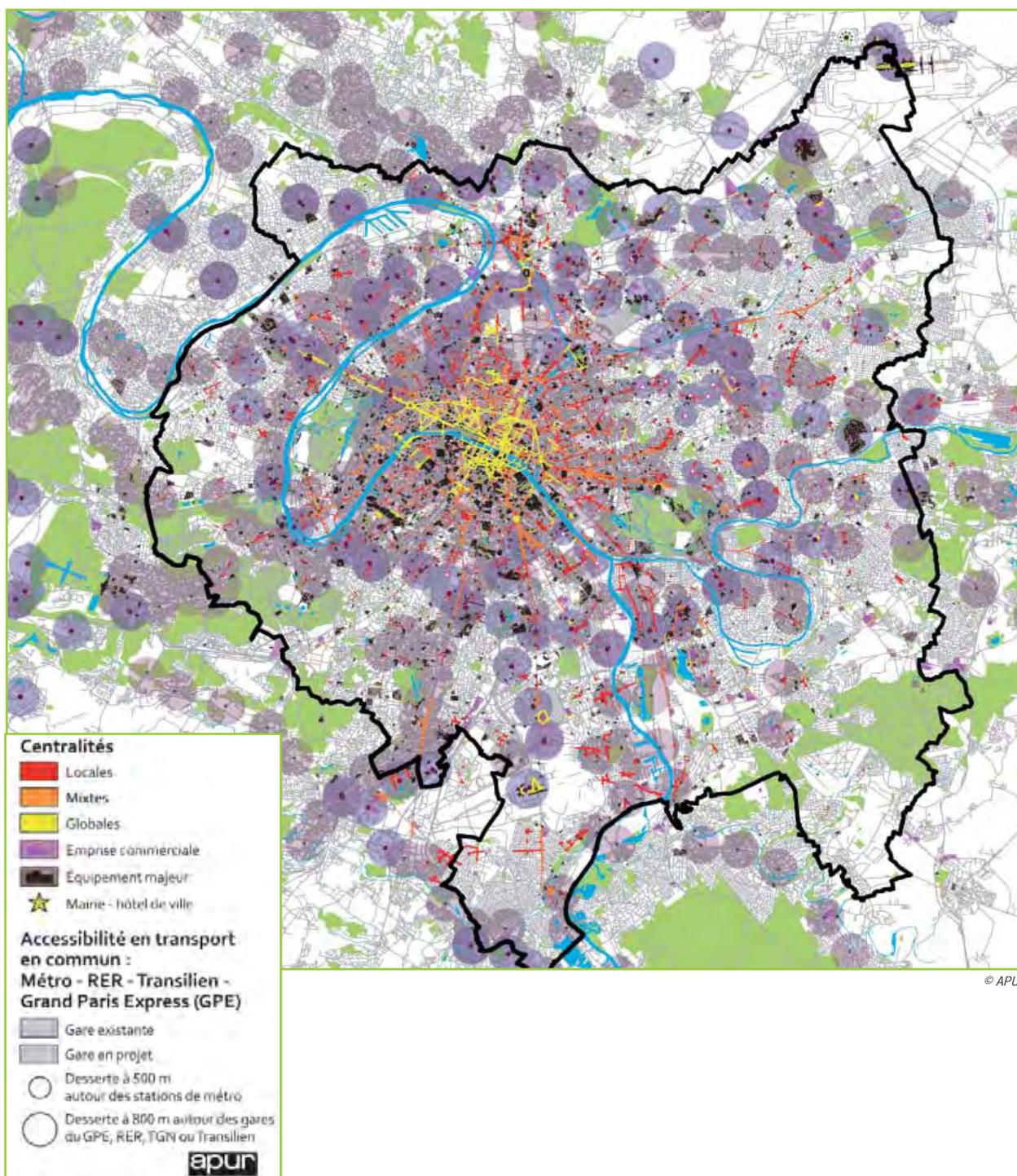
Avec la construction de ces 200 kilomètres de lignes de métro automatique d'ici 2030, **le Grand Paris Express va sensiblement améliorer l'accès aux bassins d'emplois et aux équipements structurants.** Les 68 quartiers de gare qui lui sont liés, représentent, par un rayon de 800 m autour des gares, une superficie totale de 18 000 hectares, soit près de deux fois la superficie du territoire parisien, et rassemblent un total de 1,6 million d'habitants. Avec la création du Grand Paris Express, 90 % des Franciliens habiteront à moins de 2 km d'une gare et 2 millions de voyageurs emprunteront chaque jour ce nouveau réseau.

Le rayonnement des équipements devrait s'en trouver bouleversé. À titre d'exemple, dans le champ de la culture, 270 équipements et lieux culturels se situeront à moins de 10 minutes à pied d'une future gare du Grand Paris Express.

Ces chiffres donnent un aperçu de l'impact potentiel qu'aura cette nouvelle offre de transport sur la dynamique métropolitaine. **Quels seront ses effets réels sur l'évolution des territoires concernés ? Ce nouveau réseau de transport, très structurant, n'est-il pas ce qui conditionnera le sentiment d'appartenance au Grand Paris, plus que la limite institutionnelle de la Métropole ?**

Il est encore trop tôt pour mesurer les effets de la mise en œuvre de ce réseau de transport sur le développement des territoires². Selon les données de l'Observatoire régional du foncier³, autour des futures gares du Grand Paris Express et d'Éole, les marchés situés aux abords d'une desserte ferrée d'ores et déjà existante s'avèrent être les plus actifs, les plus valorisés au regard de leur environnement et ceux où les prix progressent le plus rapidement. Mais pour les trois quarts des futurs quartiers de gares, l'arrivée du Grand Paris Express ne s'est pas encore traduite par des effets sur les marchés immobiliers.

Carte des centralités



2. Une étude en cours menée par l'Insee en lien avec la Société de Grand Paris apportera des éléments prospectifs sur l'impact que pourrait avoir le développement du réseau sur l'évolution du tissu économique des nouveaux quartiers de gare, en s'appuyant sur une analyse des évolutions passées constatées le long de réseau de transports déjà constitué en Île-de-France.

3. Note de conjoncture, octobre 2016.

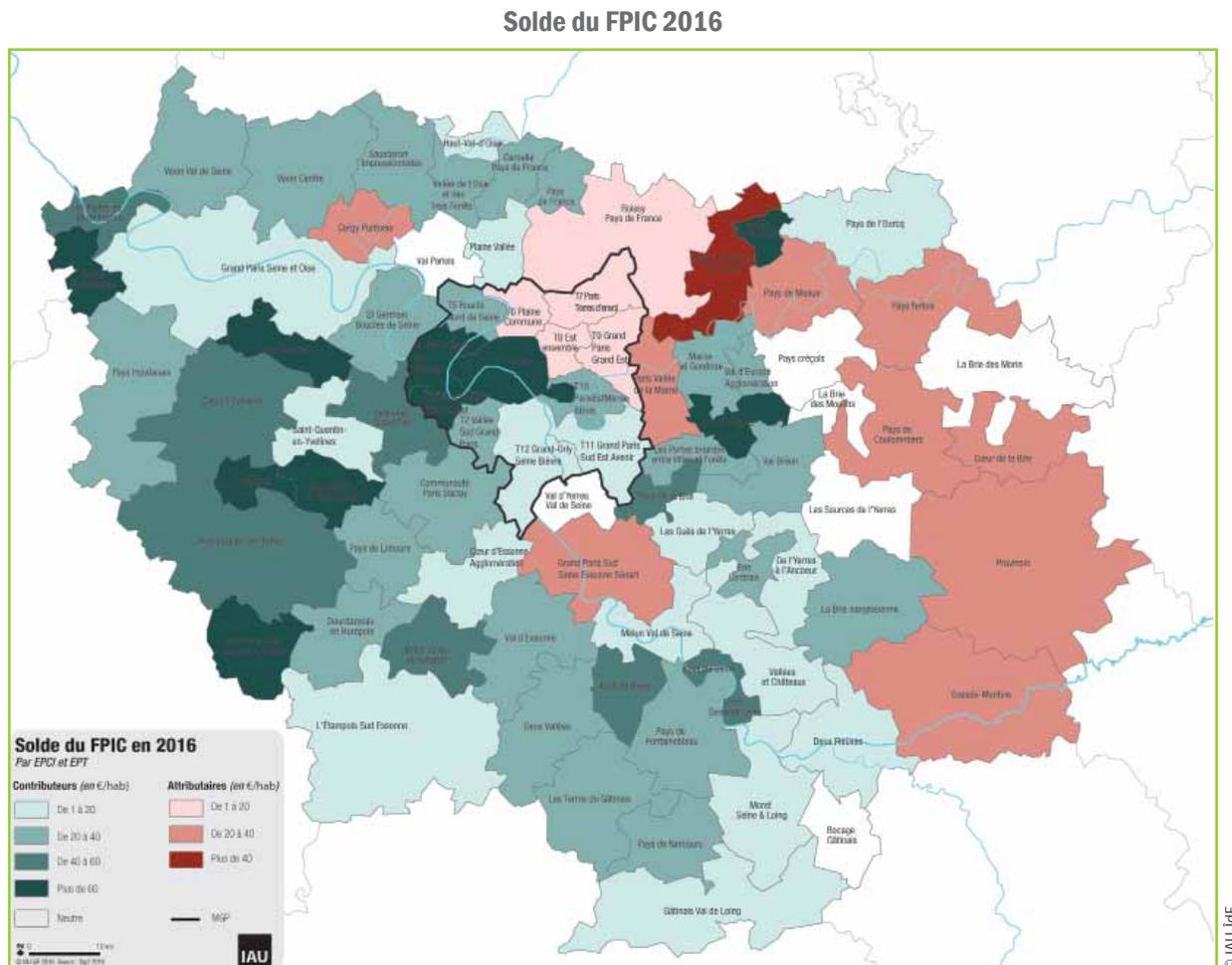
2. La péréquation financière

Comme l'a montré l'étude de la répartition des revenus (cf. partie I.) et des potentiels fiscaux (cf. partie II.), **les inégalités de richesses au sein du territoire francilien n'obéissent pas principalement à une opposition centre-périérie**. La concentration des espaces d'activité explique la polarisation des recettes fiscales liées à la production économique. Les revenus des ménages permettent de caractériser un « cône » sud-ouest de la région plus favorisé.

La redistribution organisée par l'État, à travers les impôts et les prestations sociales, joue un rôle central dans la réduction de ces inégalités⁴.

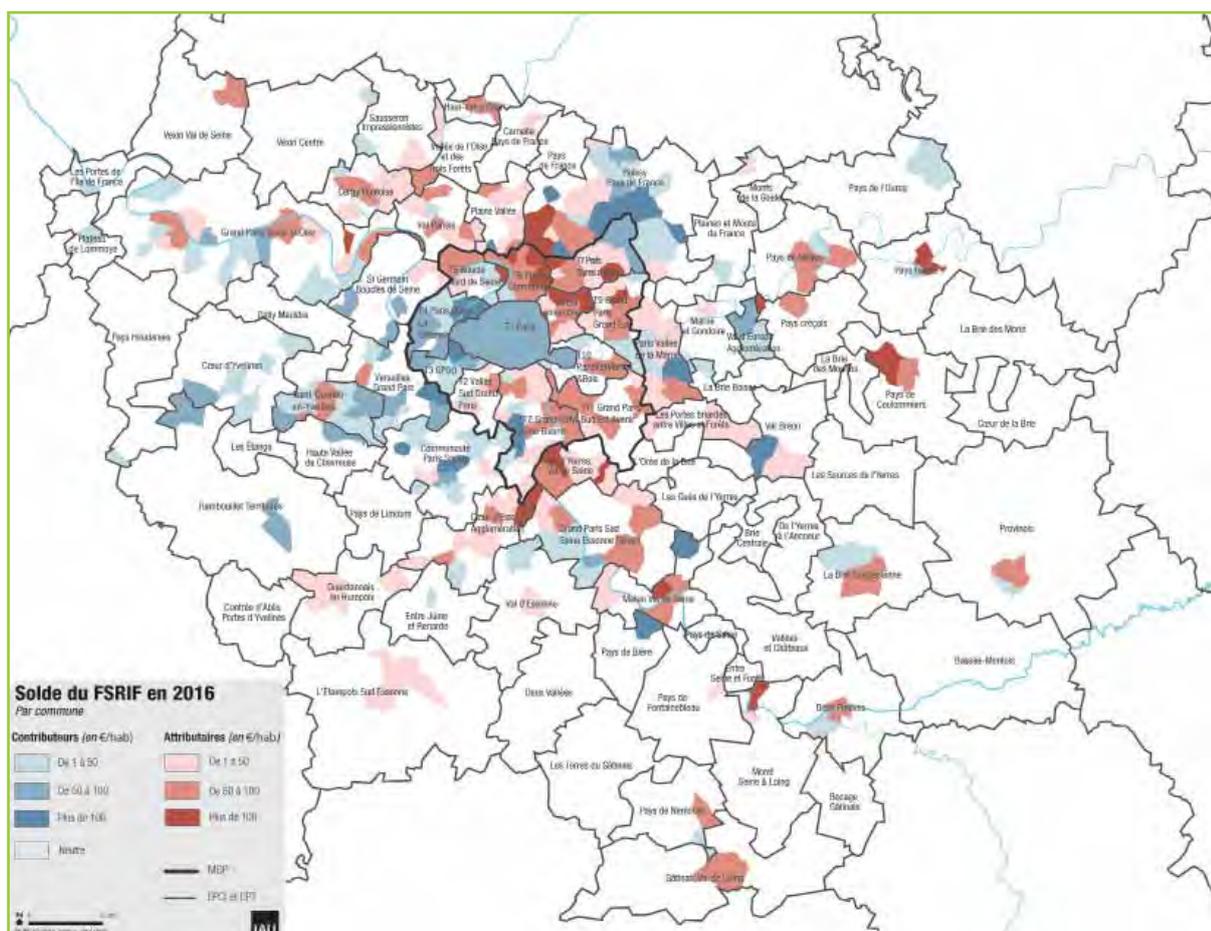
Néanmoins, des mécanismes correctifs permettent également de traiter les effets de l'inégale répartition des revenus sur les ressources des collectivités territoriales. En effet, on constate une forme d'inadéquation entre des limites administratives communales ayant des effets importants sur la répartition des ressources fiscales et la réalité des bassins d'activité et d'emplois qui dépassent largement les échelles locales. Pour de nombreux élus, **il est donc logique de redistribuer une partie des produits d'imposition perçus localement, du fait de la présence notamment des pôles d'emplois, à l'échelle de l'ensemble des territoires contribuant au dynamisme de ces espaces productifs**. En particulier ceux où résident les actifs et les dépenses d'équipements et de services qu'ils supposent.

C'est l'objet des deux dispositifs de péréquation financière horizontale existant en Ile-de-France au niveau des ressources du bloc communal : 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). 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 de la Seine-et-Marne, qui en bénéficiaient le plus en 2016. Les territoires du nord-est de l'agglomération parisienne étaient également récipiendaires de ces transferts.



4. M. SAGOT, *Prestations sociales et impôts réduisent les inégalités entre territoires*, 2016.

Solde du FSRIF 2016



Les évolutions de ces deux fonds de péréquation, qu'il s'agisse de leur croissance globale, de leur échelle de calcul ou encore de leurs critères de répartition, sont discutées. En plus d'impacter la liste et les efforts des contributeurs et des bénéficiaires, elles peuvent modifier les équilibres entre Métropole du Grand Paris et territoire régional mais également entre les collectivités franciliennes et celles de l'ensemble du territoire national.

En tout état de cause, **la recherche d'équilibre devrait se faire à plusieurs échelles** : à celle des intercommunalités pour prendre en compte les situations parfois très différentes des communes ; à celle de la Métropole du Grand Paris et des EPT, qui comprend des territoires défavorisés en matière de ressources fiscales ; à l'échelle de la région, où les inégalités sont réelles entre cœur d'agglomération, pourtour de l'agglomération parisienne et espaces périurbains et ruraux.

Ainsi, il serait intéressant de réaliser un suivi spécifique des effets de la création de la Métropole du Grand Paris sur l'évolution de la fiscalité économique locale, du point de vue des taux comme des recettes, et des différentiels d'attractivité économique induits.

3. Intégrer tous les territoires au développement métropolitain

Les coopérations entre territoires, notamment entre intercommunalités (y compris la Métropole du Grand Paris), pourront être un facteur déterminant de la limitation des « effets frontière ». L'action à une échelle plus globale semble également nécessaire, pour à la fois traiter les enjeux qui concernent l'ensemble de l'agglomération parisienne et articuler celle-ci avec les territoires périurbains et ruraux franciliens.

La responsabilité de la Région tient à ses moyens et compétences : en matière de transport, de développement économique et d'aménagement du territoire notamment. Elle est **également très identifiée par les élus interrogés dans le cadre de l'étude** du fait de son échelle territoriale d'intervention, qui constitue une réponse aux limites qui traversent l'Île-de-France, à commencer par celle de l'agglomération parisienne.

« C'est une logique très claire, Valérie Pécresse l'a dit pendant sa campagne, car elle a porté l'attention dès le début sur ces territoires, au-delà de la zone urbaine, qui sont des territoires véritablement relégués. »

Jean-Raymond Hugonet, Maire de Limours

« La Région peut jouer un rôle intéressant d'ensembliser et, comme l'Île de France est une grande région rurale, il faut bien penser le rapport de la métropolisation et de la campagne puisque c'est quand même un sujet. Il faut qu'on arrête la dichotomie ville-campagne ou métropole-ruralité, il faut bien qu'on réfléchisse à cette question-là. »

Pierre Mansat, Président de l'Atelier international du Grand Paris

« Ça c'est le rôle de la Région Île-de-France, c'est de maintenir une cohérence de territoire. Parce que la zone urbaine a aussi besoin de la zone rurale. D'abord elle est productrice de richesses avec l'activité agricole, une partie de nos travailleurs viennent aussi de là, il faut qu'ils puissent y accéder. C'est aussi des lieux de développements. Les élus sont très inquiets de ça. »

Pierre Fond, Maire de Sartrouville, Président de la communauté d'agglomération Saint-Germain-Boucles de Seine

« C'est à la Région de veiller à ce qu'il n'y ait pas de déséquilibres, au-delà de ceux que l'on connaît déjà, qui s'installent plus encore en Île-de-France, que la dynamique des uns profite au développement des autres.

C'est l'idée d'éviter les cassures. L'échelon régional, à l'échelle parisienne, est très important pour garder une espèce de solidarité entre les territoires. »

Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

Ce rôle « d'ensembliser » renvoie à une fonction intégratrice des politiques publiques à grande échelle qui fait elle-même écho à la tradition de planification francilienne. La Région Île-de-France en est l'héritière du fait de sa compétence en matière d'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). Il s'agit avant tout d'un outil de coordination entre acteurs de l'aménagement régional, avec l'État qui est garant de l'intérêt national et approuve *in fine* le document, mais aussi les collectivités territoriales et leurs opérateurs. C'est sur l'objectif de valorisation d'un « métabolisme métropolitain » d'échelle régionale et sur la reconnaissance de la contribution de tous les territoires à l'attractivité qu'a été bâti le SDRIF 2030 par la Région et l'État. Le projet spatial régional « tend à construire une Île-de-France qui tient compte des interactions et d'une nécessaire solidarité entre espaces urbains, périurbains et ruraux, entre échelles locales et métropolitaines, et qui valorise les interfaces entre ces espaces. »

« Je me souviens du SDRIF, il hiérarchisait bien les choses. Les pastilles d'organisation avaient du sens, moi ce qui me manque toujours dans ces schémas c'est l'opérationnalisation. Sa programmation, les moyens qu'on met avec pour arriver aux objectifs. »

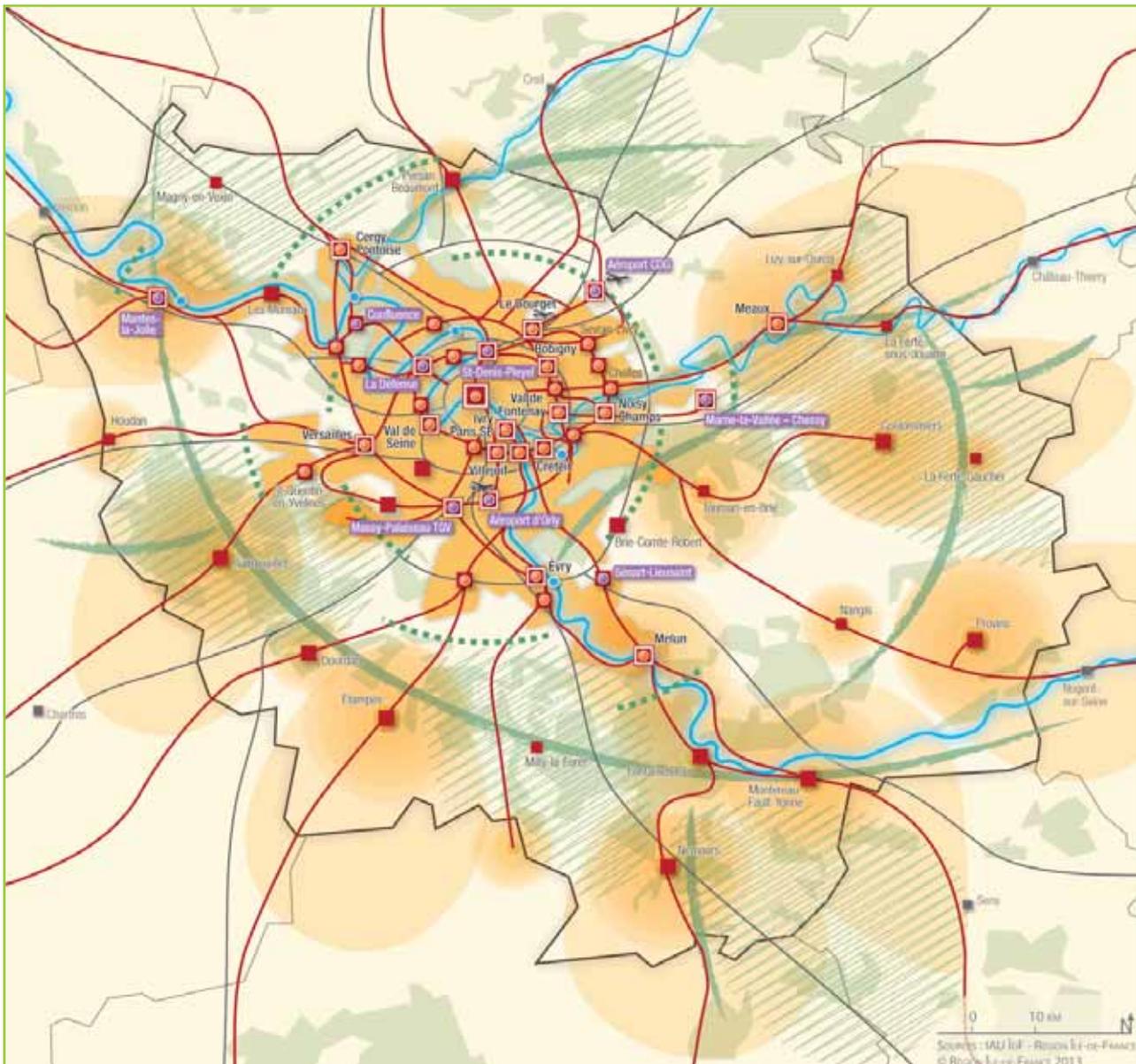
Jean-Marie Tétart, Député-maire de Houdan

« Et puis je crois beaucoup à la contractualisation. Je crois beaucoup, plutôt que les schémas, des plans stratégiques, des trucs, des machins intéressants mais après auxquels plus personne ne se réfère; le SDRIF je suis frappé de sa disparition dans le débat public. »

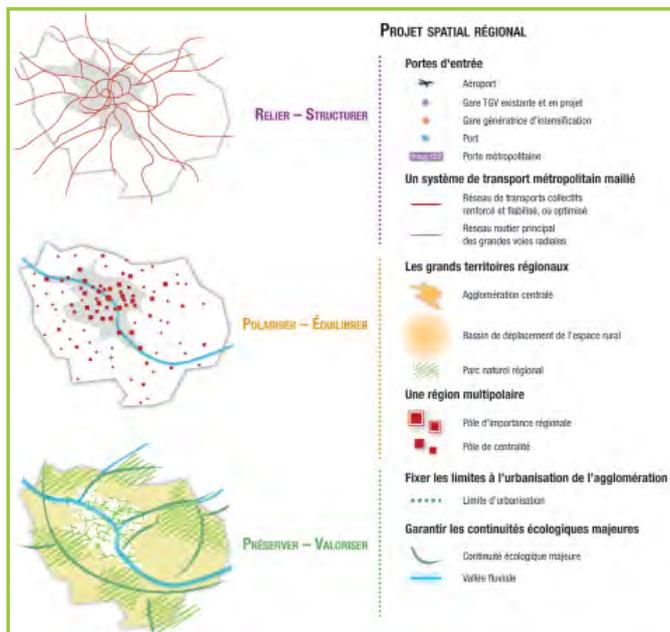
Pierre Mansat, Président de l'Atelier international du Grand Paris

Ce qui signifie que l'approche régionale est nécessaire, en tant qu'elle permet de partager des enjeux, des contraintes collectives et des objectifs. **Mais qu'elle prend tout son sens dans les partenariats entre niveau régional et niveau local qui permettent de traduire ces engagements communs. Les dispositifs contractuels viennent ainsi favoriser les équilibres régionaux** en soutenant l'intégration de tous les territoires au développement métropolitain.

Carte du projet spatial régional du SDRIF 2030



Sources : IAU IdF - Région Île-de-France
© Région Île-de-France 2013



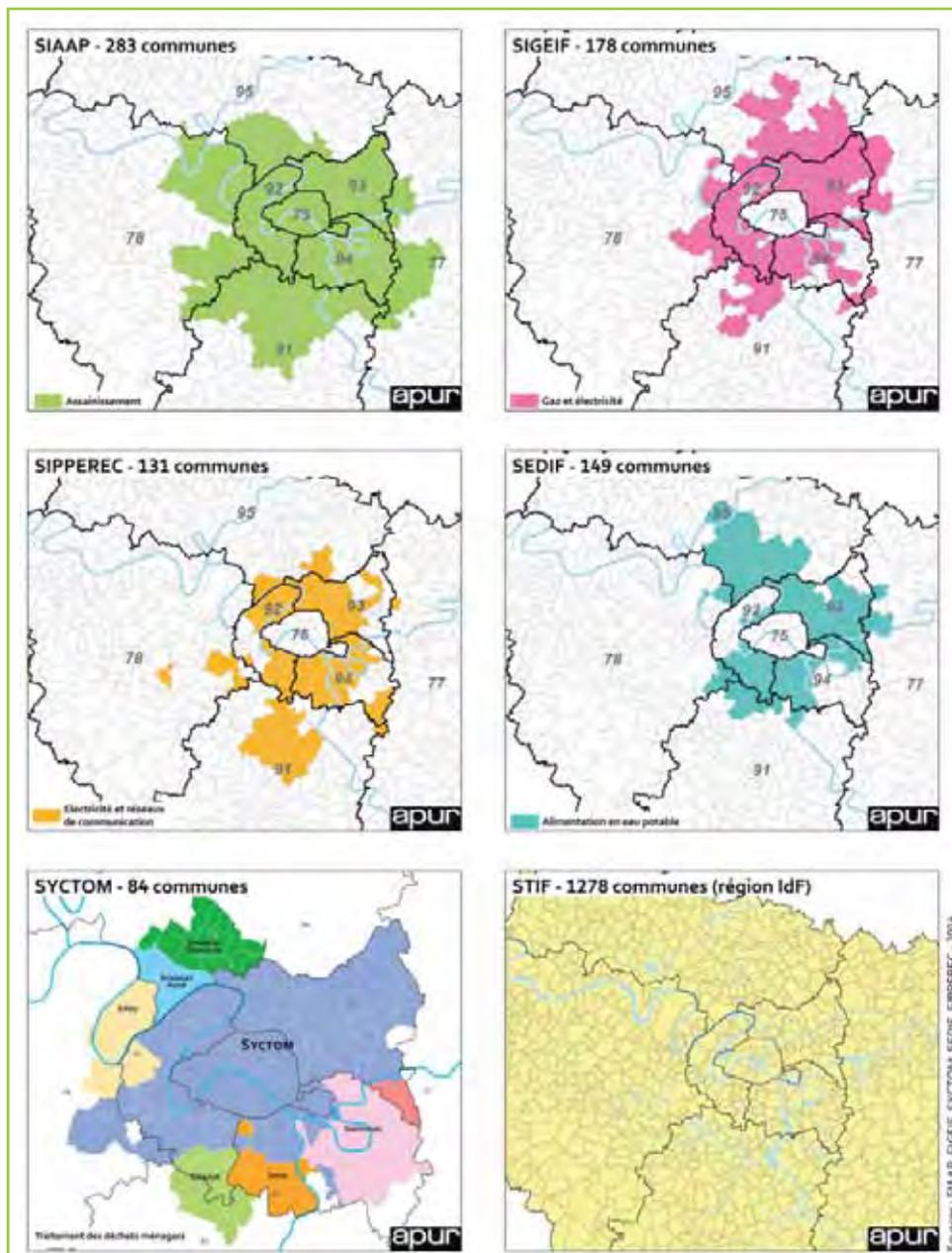
4. Les grands syndicats urbains : entre intégration et proximité

Un enjeu de régulation se pose également pour les services urbains qui par nature débordent des limites administratives. Les réseaux métropolitains (énergie, télécommunication, eau, déchets) sont gérés par de grands syndicats urbains qui développent une offre sur l'ensemble de la zone dense.

On distingue trois niveaux d'échelle de gouvernance de ces syndicats : un niveau global à l'échelle régionale ou métropolitaine⁵, un niveau dit d'échelle intermédiaire assumé par les intercommunalités et les départements (PCAET, schémas directeurs de réseaux de chaleur, schémas directeurs cyclables...) et un niveau local, assumé par les communes ou même les quartiers.

Aujourd'hui les changements institutionnels mais aussi les adaptations nécessaires pour une ville plus économe, plus résiliente et capable d'accompagner les évolutions climatiques obligent à repenser les schémas historiques. L'enjeu se situe aux deux niveaux : l'échelle métropolitaine pour une efficacité, une coordination et une sécurisation globale de ces réseaux et l'échelle très locale pour la finesse des dessertes et la qualité des services offerts au plus près des usagers.

Périmètres des grands syndicats urbains de l'agglomération parisienne - 2014



5. Voir carte « Périmètres des grands syndicats urbains de l'agglomération parisienne » - 2014.

B

Structurer les intercommunalités pour permettre à tous les territoires de valoriser leur identité métropolitaine

« Le problème, c'est qu'aujourd'hui les superstructures sont mises en place de telle manière qu'on fait les choses à l'envers. On ne part pas des projets, des enjeux, des problématiques qui sont les nôtres »
Olivier Léonhardt, Président de la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération

La crainte d'un effet-frontière créé par la limite de la Métropole du Grand Paris s'appuie en même temps sur la conviction que le fait métropolitain en Île-de-France s'inscrit dans une dynamique territoriale qui dépasse le périmètre de la nouvelle institution et sur l'anticipation d'une captation au niveau de celle-ci des effets bénéfiques de la métropolisation. **La question que soulèvent les élus est donc autant celle du partage des opportunités que celle de l'adéquation de l'organisation administrative et politique à la « réalité » du phénomène métropolitain.**

Dans cette perspective, **une partie des élus souligne l'importance d'avoir des territoires de taille importante pour peser face à la Métropole du Grand Paris.** Le poids démographique est perçu comme le moyen de se faire entendre dans le cadre de négociations, afin de faire valoir les intérêts des habitants et de ne pas devenir des territoires « servants ».

« Pour faire face au Grand Paris, il fallait être dans un grand territoire (...) on ne pouvait pas se permettre d'être déconnecté d'une métropole de 7 millions d'habitants »
Brice Rabaste, Maire de Chelles
« Je cherchais pour Saint-Germain un cadre plus important pour nous permettre de peser. »
Emmanuel Lamy, Maire de Saint-Germain-en-Laye

L'équilibre entre ces nouveaux EPCI et la Métropole du Grand Paris reste cependant relatif.

« On a une organisation institutionnelle avec un ensemble à 7 millions d'habitants face à des territoires de plus de 200 000 habitants. »
Jean-François Vigier, Maire de Bures-sur-Yvette, président du Forum métropolitain du Grand Paris

Quelles sont les possibilités dans le contexte institutionnel existant, et donc notamment pour les nouvelles intercommunalités, de prendre en charge des projets au rayonnement métropolitain, de participer à la dynamique d'ensemble et de bénéficier de certaines de ses retombées ?

Les entretiens menés avec les élus montrent que la conscience de l'appartenance à un ensemble métropolitain qui dépasse les limites administratives actuelles ne suppose pas pour autant l'existence d'un seul positionnement possible vis-à-vis de cette dynamique globale. En particulier, **la prise en compte des interdépendances n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'y prendre part et de structurer son territoire comme un rouage du système métropolitain.** Au contraire, le développement des conditions d'une forme d'autonomie constitue aussi une option.

« Ce n'est pas une frontière administrative qui vous fait que votre territoire, d'un coup, se met à battre de l'aile. Soit on crée des synergies avec des villes proches, soit on se tourne vers Paris, soit on se dit qu'on est dans le triangle des Bermudes, une espèce de trou noir, et on s'en satisfait. »
Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

De la même manière, la définition d'un axe de développement prioritaire n'impose pas obligatoirement de ne jouer que sur une échelle unique. Tout à l'inverse, la **complexité de l'organisation des fonctions sur l'espace métropolitain impose bien souvent de construire des stratégies à plusieurs niveaux**, des mutualisations locales à la relation avec le cœur de l'agglomération en passant par le développement de fonctions particulières dans le cadre d'un territoire élargi.

« Des habitants quittent tous les matins Fontainebleau pour aller travailler à Paris. C'est un axe duquel je ne veux pas me couper. Je souhaite également qu'on s'arrime aussi plus fortement avec Grand Paris Sud et avec Melun Val de Seine, que l'on travaille plus en cohérence sur ces axes-là. »

Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

Un éventail de stratégies métropolitaines, susceptibles d'être combinées entre elles, apparaît néanmoins dans les orientations définies par les élus. Dans tous les cas, **l'intercommunalité est utilisée comme un outil pour changer d'échelle, pour mutualiser des moyens politiques, financiers et techniques et obtenir des capacités de représentation et d'action plus importantes.**

L'objectif prioritaire de la construction intercommunale dans la logique métropolitaine est **de prendre en charge des fonctions fondamentales au dynamisme métropolitain**, en particulier celles que n'assument pas le cœur d'agglomération et donc les territoires regroupés dans la Métropole du Grand Paris. Ces fonctions peuvent être complémentaires de ce que ne peut pas ou plus faire la zone centrale. En particulier, les intercommunalités du pourtour de l'agglomération peuvent **accueillir une partie de la croissance, démographique mais aussi d'activités, qui nécessite de nouveaux développements urbains.**

Saint-Germain Boucles de Seine : la plaine agricole de Montesson, La Défense



© J.-C. Pattacini / Urba Images / IAU-IdF

« C'est quoi notre atout à nous ? Ce n'est pas la proximité de la ville centre, ce ne sont pas les transports en commun, on n'a pas l'attractivité a priori que peuvent avoir des villes de zone plus dense. Par contre, on a de l'espace. Et ça, c'est ce que n'ont pas tous ceux qui sont au centre »

Olivier Léonhardt, Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois,
Président de la Communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération

« C'est que cette métropole n'a pas de territoires d'appui. Une métropole efficace n'a pas d'intérêt, ou en tout cas a une durée limitée, si on n'a pas ces territoires qui permettent non seulement des flux, des mouvements pendulaires entre ceux qui viennent, j'allais dire, faire vivre ou faire fonctionner la métropole au quotidien. »

Gilles Pirman, directeur de cabinet du président du conseil départemental de Seine-et-Marne

Pour autant, **ces stratégies ne peuvent être réduites à l'accueil des fonctions non assumées par le cœur d'agglomération** et donc, d'une certaine manière, à la constitution de territoires servants ou réceptacles des conditions non maîtrisées de développement du centre.

Cela signifie que **les grandes intercommunalités se positionnent également sur des fonctions métropolitaines que l'on peut considérer comme « supérieures »**, même si elles se situent territorialement en périphérie de la métropole. C'est le cas bien sûr des grands territoires d'innovation comme le plateau de Saclay, Marne-la-Vallée ou encore Évry. C'est aussi l'enjeu des portes d'entrée internationales de l'Île-de-France, dont le bon fonctionnement peut être optimisé par la construction d'un projet de développement cohérent à l'échelle territoriale.

« Pour s'accrocher à la dynamique du grand Paris, il faut apporter quelque chose. Il faut avoir un atout à faire valoir, à faire jouer en complémentarité ou en concurrence. Beaucoup de communes ont plein d'atouts, c'est ce que je découvre avec Paris Métropole. Mais il faut être dans les 2 ou 3 meilleurs. »

Emmanuel Lamy, Maire de Saint-Germain-en-Laye

« Nous sommes un territoire aux portes de Paris : on est à 45 minutes de Reims, 45 minutes de Compiègne. C'est très clair que le développement, notre développement, va se faire autour du Grand Roissy. »

Alain Crémont, Maire de Soissons

« Je pense que nous avons un beau territoire. D'autant plus qu'il s'agit d'un territoire essentiel à notre pays. Au grand Paris oui, mais aussi à notre pays. C'est le seul aéroport qui est capable de se développer en Europe. C'est une chance inouïe, un atout de développement ! »

Patrick Renaud, Président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France

« Nous avons vocation à être un pôle d'équilibre métropolitain entre le Grand Paris et l'Axe Seine. »

Dominique Lefebvre, Président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Pour autant, la définition des fonctions de rayonnement métropolitain peut être large et dépasser les dimensions habituellement considérées comme participant à l'attractivité à grande échelle. En cela, **de véritables opportunités s'offrent aux territoires de la périphérie régionale, qui valorisent leur identité rurale à la fois en tant que cadre de vie mais aussi comme fonction de la métropole nécessaire en terme environnemental, d'approvisionnement alimentaire et même plus strictement de développement économique.**

« L'agriculture doit absolument être considérée comme une activité économique. Les agriculteurs ne sont pas des jardiniers de l'espace. C'est trop important l'agriculture pour qu'on réduise ces espaces à une ceinture verte. On parle d'une vraie économie, qui est en train de se réformer d'ailleurs.

Un vrai projet pour le monde rural.

Il faut que le monde urbain puisse se dire : "Nous avons besoin de cette zone rurale qui a des vocations agricoles" »

Jean-Marie Tétart, Député-maire de Houdan

Néanmoins, les stratégies métropolitaines des intercommunalités ne se construisent pas uniquement autour de la fonction métropolitaine qu'elles prennent en charge. Elles visent à articuler ces développements d'échelle et de rayonnement plus large à un fonctionnement territorial qui permette une véritable diversité de fonctions urbaines. L'objectif est autant **d'éviter la mono-fonctionnalité que de permettre au territoire d'être pleinement bénéficiaire des retombées de l'inscription dans le fonctionnement métropolitain.** L'ambition peut même être de se structurer progressivement comme une centralité à part entière, peut-être pas concurrente à celle du cœur d'agglomération mais, en tous cas, bénéficiant d'une forme d'indépendance.

« Mon objectif, c'est d'avoir comme une ville de 200 000 habitants. Dans l'agglomération, il ne nous manque rien. »

*Olivier Léonhardt, Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois,
Président de la Communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération*

« J'ai un très grand territoire, 42 000 habitants, un lycée international, Sciences Po, Galileo, je pourrais vivre tout seul. »

Emmanuel Lamy, Maire de Saint-Germain-en-Laye

« Plutôt que de jouer la carte d'être englobé dans le continuum urbain de Paris et de sa banlieue, de ce Grand-Paris-là, moi je trouve qu'on a une carte à jouer, c'est de dire : voilà, on peut avoir la vie dans une ville de province aux portes de Paris. »

Jérôme Lecerf, directeur de cabinet du président de la communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération

En tout état de cause, si ces types de stratégies sont déclinés en fonction des configurations territoriales et des orientations politiques, le contexte très spécifique du pourtour de l'agglomération parisienne pourrait donner lieu à une concertation renforcée entre collectivités à cette échelle et à la définition d'objectifs communs, au sein du Forum métropolitain du Grand Paris par exemple.

Parce que la préoccupation au sujet d'un risque de développement différencié du cœur d'agglomération peut être partagée, au même titre que l'ambition de la construction d'un modèle d'aménagement adapté. Au-delà de la recherche d'un équilibre en termes de prise en charge des fonctions métropolitaines, des enrichissements mutuels pourraient être organisés sur la manière d'organiser celles-ci au bénéfice du développement des territoires concernés.

Mais aussi parce que ces intercommunalités ont peut-être un rôle particulier à jouer pour la résorption des effets de frontière, ou au moins de seuil, au sein de l'espace métropolitain. **À l'interface entre le cœur d'agglomération et les territoires périurbains et ruraux, les grandes intercommunalités de l'agglomération parisienne pourraient définir ensemble une fonction de « lien métropolitain », porteur de qualités propres et facteur d'attractivité.** Elles disposent des **compétences permettant d'imaginer des politiques publiques innovantes dans tout un ensemble de champs** : pour adapter le cadre de vie, le logement, les équipements et les réseaux de déplacement à des citoyens en recherche à la fois d'espace et de centralité ; pour développer des fonctions spécifiques au service de la résilience de la métropole et des solutions originales face aux défis climatique, énergétique, alimentaire, etc. ; pour promouvoir les formations et les emplois permettant le fonctionnement de ce modèle renouvelé.

C

Le récit métropolitain

L'un des risques soulignés par les élus lors des entretiens renvoie à la question de la limite symbolique et des représentations associées à cette limite qui peuvent avoir un impact fort.

Face à ce risque, et pour contribuer à l'articulation des stratégies territoriales, certains ont insisté **sur l'importance d'établir un « récit métropolitain » donnant une place à tous les territoires**. Il s'agit de poursuivre la construction d'une culture commune partagée par l'ensemble des élus autour des grands enjeux métropolitains, qui permet ensuite la prise en compte de l'échelle métropolitaine dans la conduite de l'action publique.

À terme, cela doit permettre d'articuler les projets portés par chaque institution - communes, Métropole du Grand Paris, Région, départements, établissements publics territoriaux, grands EPCI, et qui s'incarnent notamment dans les documents légaux à établir.

Un développement équilibré du territoire métropolitain dans son ensemble relève en effet du dialogue et de l'agencement entre ces différentes stratégies. Comment y parvenir ?

« Il faut un récit métropolitain qui dise beaucoup plus les flux, l'échange, la proximité, l'imbrication, plutôt que cette représentation [qui] surdétermine la limite. Il faut des institutions, les institutions ont besoin de limites, mais ça ne rend pas compte de la réalité. Ça se construit et ça peut prendre plein de voies, c'est multiple, et il n'y a pas un récit, ce sont des récits multiples avec plein d'entrées. »

Pierre Mansat, Président de l'Atelier international du Grand Paris

« J'insiste sur l'importance du projet et la nécessité de le faire partager. Il faut prendre le temps d'écrire le récit. »

Maurice Charrier, Ancien maire de Vaulx-en-Velin

« La Métropole a besoin de territoires d'appui : des territoires de projets, d'espaces disponibles, de bassins de vie qui produisent des flux, des mouvements pendulaires. Une partie de la Seine-et-Marne correspond à ce type d'espace, tout comme le nord de l'Essonne. »

Olivier Lavenka, Vice-président du conseil départemental de Seine et Marne

La **définition d'une culture commune et d'enjeux partagés peut se faire dans différents cadres et se nourrir d'initiatives multiples**. Elle suppose de développer les lieux de rencontres et d'échanges pour les élus et techniciens des différents territoires qui soient aussi le plus possible ouverts à d'autres acteurs issus du monde économique et de la société civile. La démarche **« Visions Stratégiques du Grand Paris »**, engagée en 2016 par le syndicat mixte d'études Forum métropolitain du Grand Paris – anciennement Paris Métropole - s'inscrit dans cette logique visant à la mise en résonance des stratégies et initiatives des acteurs de l'agglomération parisienne. Le projet de chaque instance concourt à la stratégie métropolitaine. Le récit métropolitain doit permettre à chaque territoire, chaque instance de faire valoir et d'articuler son projet à la dynamique d'ensemble.

Il peut s'agir de **définir un projet pour le monde rural en articulation avec les territoires plus urbains du cœur de l'agglomération parisienne**.

« Il faut que les maires s'unissent en projet de territoire qui saura prendre son destin en main, négocier avec le monde urbain, négocier avec la région, un devenir autonome mais lié, complémentaire. »

Jean-Marie Tétart, Député-maire de Houdan

La constitution d'un « récit métropolitain » représente aussi **un moyen de construction de cohésion et de création de sens, pouvant favoriser l'engagement des citoyens**. Ce récit peut prendre appui sur des symboles, aménagements, signaux, visant à définir une identité métropolitaine à grande échelle.

La limite, « objet métropolitain prioritaire »

Les espaces de limites administratives ou physiques sont souvent délaissés, fragmentent le territoire et souffrent d'un déficit d'image. Lors des entretiens, des élus ont insisté sur l'importance de **faire de ces espaces des lieux d'échanges et de contacts, en y concentrant les investissements**. L'investissement de ces espaces de manière prioritaire répond à plusieurs des défis liés aux effets de « limites » : il participe du récit métropolitain, peut constituer un symbole fort et susciter le dialogue entre territoires voisins, et permet de répondre aux nuisances liés aux coupures physiques.

La valorisation des espaces de limites habituellement délaissés peut passer par la création sur celles-ci de véritables centralités, à travers des espaces publics ou des grands équipements ou encore des polarités commerciales et plateformes multimodales.

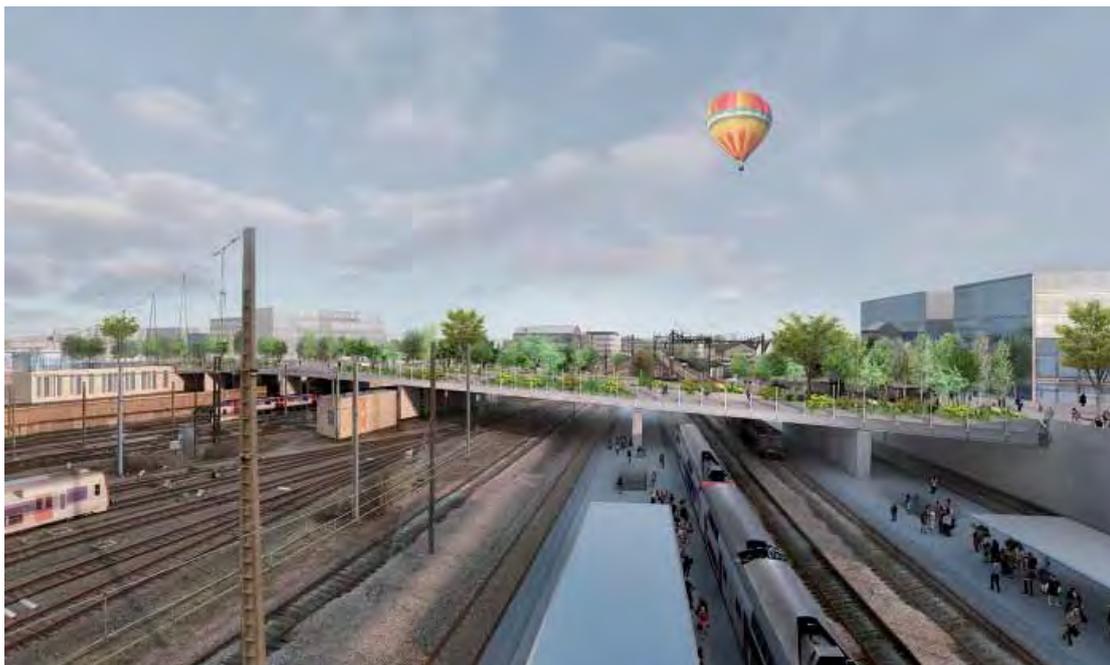
À titre d'exemple, le projet de l'arc de l'innovation, lancé en 2015 par un ensemble de collectivités territoriales partenaires, s'inscrit dans un territoire physique de limites : les abords du boulevard périphérique parisien sur une distance de 2 à 3 kilomètres de la porte Pouchet à la porte de Vanves. Il vise à accompagner la transformation des quartiers populaires concernés en s'engageant dans une stratégie globale d'investissement dans l'innovation urbaine, économique et sociale.

Des appels à projet d'envergure sur de larges échelles ont été lancés en 2016, permettant d'engager une dynamique opérationnelle et d'innovation prenant appui sur un ensemble de sites : « Réinventer la Seine » à l'échelle de Paris-Rouen-Le Havre, « Inventons la Métropole » par la Métropole du Grand Paris, « Dessine-moi le Grand Paris de demain » par la Région Île-de-France. L'appel à projets peut être le cadre d'une coopération très large, ouverte à des acteurs institutionnels de différents niveaux.

Ces appels à projets peuvent être l'occasion de donner la priorité aux sites de franges. Les 61 sites de l'appel à projets « Inventons la Métropole » lancé par la Métropole du Grand Paris sont ainsi pour une large part localisés aux limites du territoire parisien, des départements et du territoire de la Métropole du Grand Paris.

De plus, dans le cadre du pacte État-métropoles signé le 6 juillet 2016, la Métropole du Grand Paris a annoncé que la moitié des crédits (8,5 millions sur 15,9 millions au total) était fléchée vers des projets de résorption des coupures urbaines, de franchissements, de connexions de pistes cyclables et de continuités piétonnes dans l'aire métropolitaine. Une part importante du Fonds d'investissement métropolitain (1,2 millions sur 6,5 millions) est également dédiée à la subvention de projets de franchissements en 2016.

Projet de liaison multimodale entre Vitry-sur-Seine et Alfortville, franchissant les voies du RER C et la Seine



© Richez Associés

D

Les partenariats et les coopérations souples

Les élus ont été nombreux lors des entretiens à évoquer l'importance de la coopération entre les territoires, à différentes échelles, pour mener des projets ou répondre à des enjeux au-delà des limites institutionnelles. Ils expriment la volonté et la nécessité de travailler ensemble sur des sujets qui les rassemblent de manière simple et peu formelle, sans encadrement lourd.

Selon eux, sur des sujets très concrets, tels que les déplacements, les questions de franchissements, le développement économique, qui intéressent les territoires par-delà les limites, **la volonté de faire et les outils existants permettent de développer des actions en commun**. Pour certains d'entre eux, la création de la Métropole du Grand Paris n'empêchera pas les élus qui le souhaitent de travailler ensemble de part et d'autre de sa limite.

« Je pense que c'est très important qu'on soit dans la métropole mais il y a un problème de bord (...). Il y en aura toujours. Ce qu'il faut, c'est qu'on arrive à construire des projets, des actions communes avec nos voisins »
Olivier Klein, Maire de Clichy-sous-Bois

La gestion des relations à différentes échelles, entre État, région, département, intercommunalité et commune, **passé ainsi par le dialogue et des outils de coopération très variés en termes de cadre**, d'échelle et de flexibilité.

« Ne pas fusionner nos communautés d'agglomération ne veut pas dire que l'on se tourne le dos : c'est l'inverse. Je suis pour la complémentarité des territoires, je ne suis pas pour les opposer ! »
Olivier Léonhardt, Président de la Communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération
« À partir de la commune, produire un discours sur la ville future c'est quelque chose de très important et le produire dans la coopération avec les voisins donne une grande puissance »
Daniel Breuiller, Maire d'Arcueil

S'unir, dialoguer à travers des coopérations souples de projets

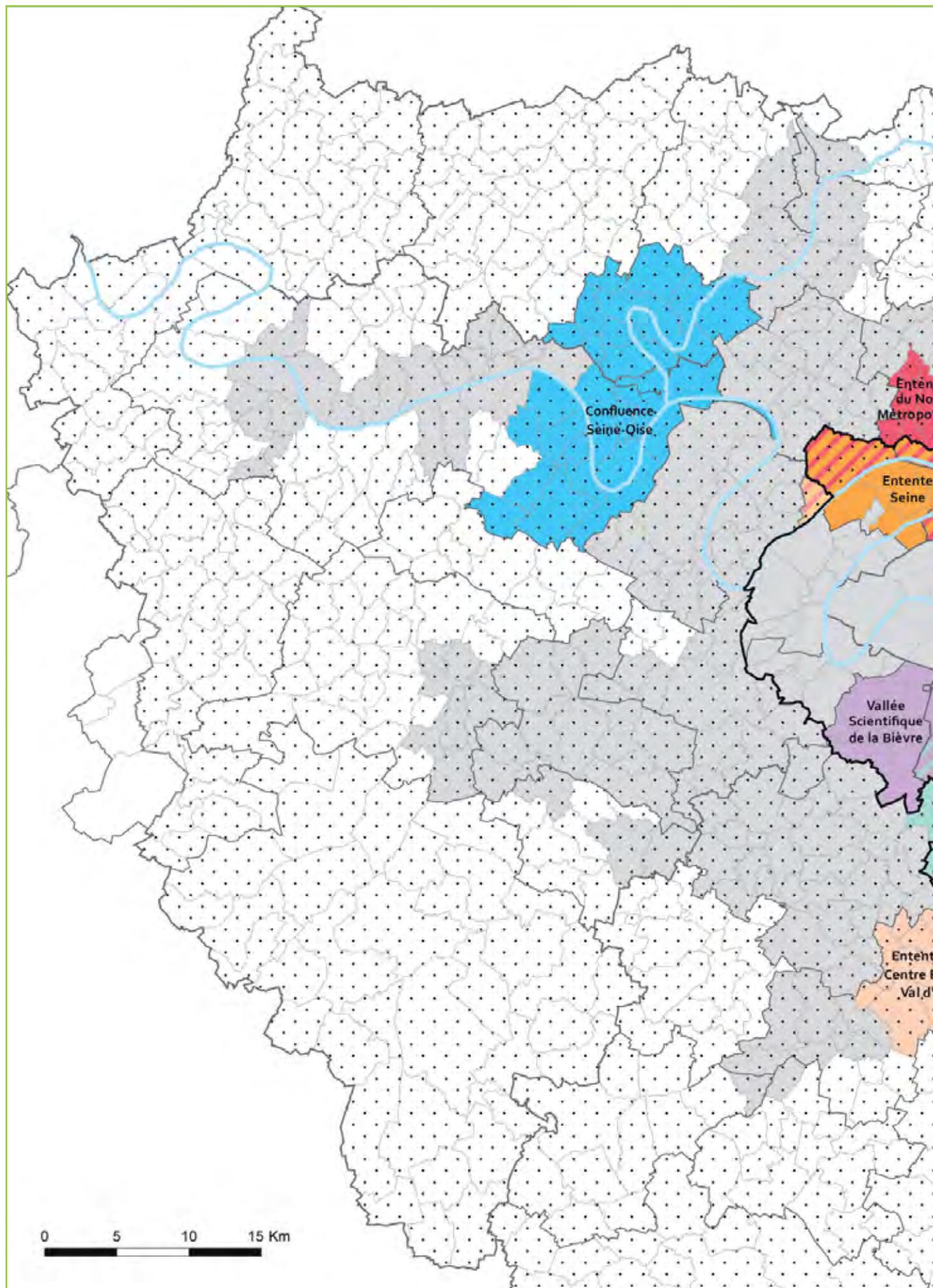
Ces partenariats à développer peuvent prendre la forme de coopérations qui permettent de dialoguer et de mener des projets en dehors des cadres institutionnels de manière souple.

« Il faut avoir une capacité à travailler ensemble mais il y a plein d'outils qui permettent de travailler ensemble. On peut créer une association. On peut créer ce que vous voulez, mettre des gens dedans qui bossent ensemble »
Pierre Fond, Président de la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine

Les coopérations souples de projet se sont développées depuis les années 2000 en Île-de-France, afin de permettre des projets de territoires qui font fi de frontières administratives parfois inadaptées⁶. Elles reposent sur une volonté des collectivités de réfléchir et de travailler ensemble de manière peu institutionnalisée, et en associant souvent des acteurs du monde économique ou universitaire. Enfin, elles permettent un travail entre des institutions à différentes échelles : communes, intercommunalités, départements.

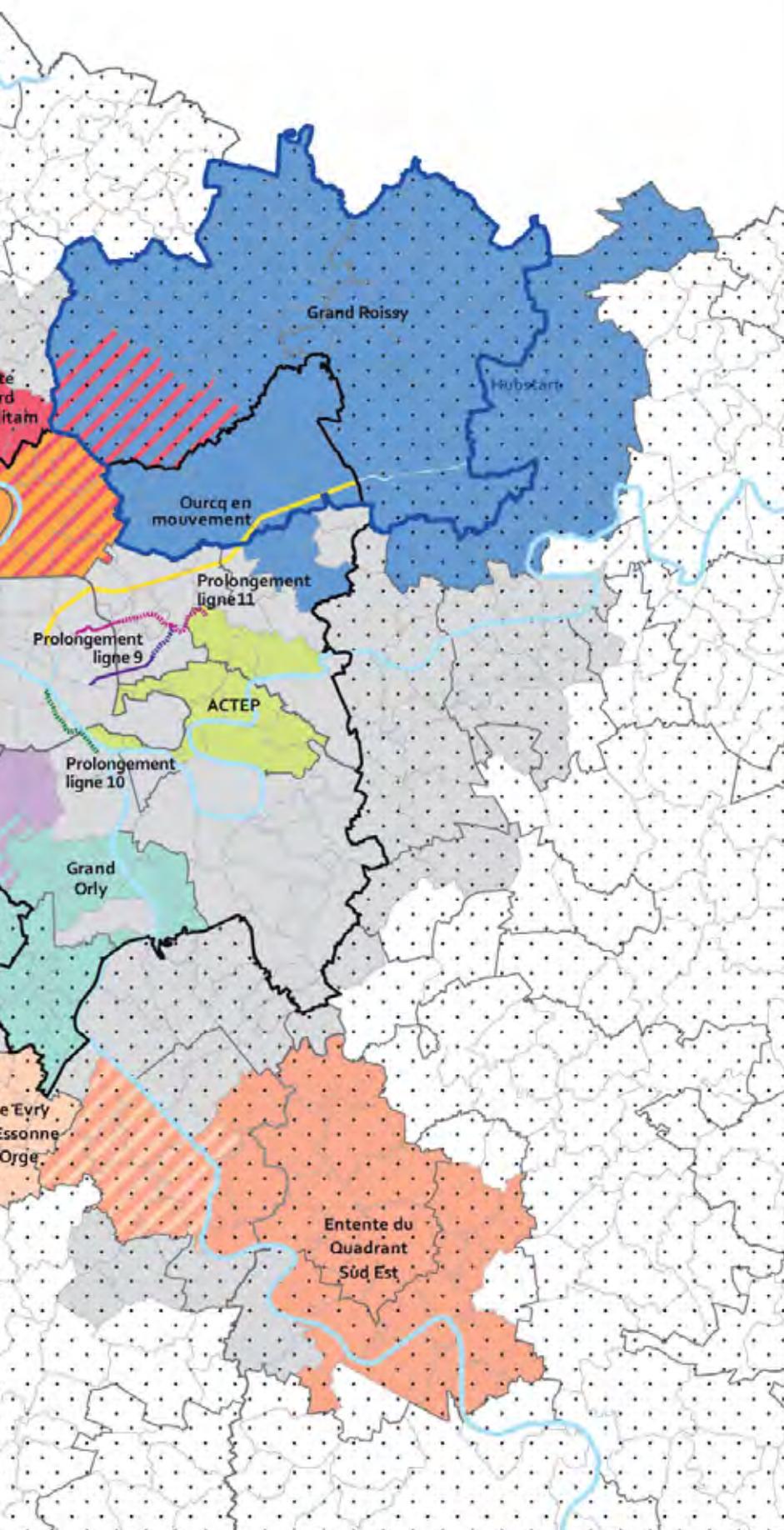
Il existe une variété de formes juridiques de coopérations souples plus ou moins flexibles : l'alliance (sans encadrement juridique ni budget propre), l'entente (régie par une convention, sans budget propre, porte sur une utilité communale ou intercommunale), l'association et le syndicat (disposent d'une personnalité morale, de statuts et d'un budget propre). La périodicité des réunions est variable, les décisions se prennent par consensus et les moyens engagés dépendent généralement des entités participantes (sauf dans le cadre d'une association ou d'un syndicat).

6. Paris Métropole, Apur et IAU-IdF, *Les coopérations souples de projet, un outil du Grand Paris de demain ?*, 2015..



COOPÉRATIONS SOUPLES DE PROJET

Février 2017



Association

Entente

Alliance

Prolongement L9
 Montreuil, Les Lilas, Rosny-sous-Bois, Noisy-le-Sec, Bagnole, Fontenay-sous-Bois, St-Mandé, T8 et CD93 (membres fondateurs), Paris et Mairie du 20e (membres associés)

Prolongement L10
 Paris, Ivry-sur-Seine, T12, CD94

Prolongement L11
 Les Lilas, Romainville, Montreuil, Noisy-le-Sec, Rosny-sous-Bois, Pantin, Le Pré Saint-Gervais, Paris, CD93 et l'ACTEP

Ourcq en mouvement
 Paris, Aulnay-sous-Bois, Bobigny, Bondy, Le Pré Saint-Gervais, Les Lilas, Livry-Gargan, Noisy-le-Sec, Pantin, les Pavillons-sous-Bois, Romainville, Sevran, Tremblay-en-France, Vaujours, Villepinte et le Parc de la Villette, CD77 et CD93, T8 et T7, Forum métropolitain du Grand Paris, Région Ile-de-France

Grande Couronne Capitale
 CD 77, CD 78, CD 91 et CD 95

unité urbaine

périmètre de la MGP

département

intercommunalités

communes

Sources:
 Coopération = Apur, IAU-Idf,
 Forum métropolitain du Grand Paris

Les coopérations souples s'appuient sur des territoires cohérents de projet, qui dépassent les frontières communales.

De nombreux exemples de ces coopérations, existantes ou en projets, ont été cités par les élus lors des entretiens :

« Tout le monde a trouvé la pertinence de l'association Grand Orly assez évidente, et il y avait là sur un plateau un vrai projet de territoire à mener, un territoire cohérent . »

Robin Reda, Maire de Juvisy-sur-Orge

« Je pense que l'association des collectivités du Grand Roissy a suffisamment de souplesse. C'est une structure qui engage la discussion pour trouver des solutions ensemble sur différents domaines : développement économique, formation, emploi, logement, transports et agriculture. »

Patrick Renaud, Président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France

Pierre Mansat explique que la coopération autour de la Vallée Scientifique de la Bièvre existe toujours dans un cadre moins formel :

« Je continue à travailler avec eux sur un rapprochement Gustave Roussy/ Paul Brousse sur les enjeux de santé, l'université de Sceaux aussi. Enfin, moi je crois beaucoup aux projets et aux contrats »

L'exemple du projet de la Tangentielle Nord montre la possibilité pour des élus de communes, d'intercommunalités ou de départements différents, de travailler ensemble de manière souple sur des projets d'aménagement et de territoire très concrets.

« Il faut se rencontrer. Voilà, moi je crois qu'assez naturellement c'est comme ça que ça marche, c'est-à-dire autour de sujets concrets, se retrouver, c'est ce qu'on a fait avec Plaine Commune, sur la Tangentielle Nord. On s'est retrouvés, on a échangé, on regarde les calendriers, on essaie d'agir, on voit l'avancée du projet. On fait intervenir des spécialistes des techniciens qui nous disent voilà comment on va faire, voilà le truc . »

Pierre Fond, Président de la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine

Ce sont en particulier les projets de liens physiques entre les territoires qui nécessitent des coopérations entre plusieurs collectivités.

« Je trouve que nous sur notre partie de territoire, il y a un truc qui est sympa, c'est arriver à La Défense en vélo. [...] On veut développer du vélo, on se met autour d'une table, on travaille sur un truc. Vous voyez c'est très terre-à-terre. - et du coup les frontières, dans cette approche, ne sont pas trop un sujet. »

Pierre Fond, Président de la communauté d'agglomération Saint-Germain Boucles de Seine

1. Les contrats et conventions pour porter des objectifs communs au-delà des limites

« Encore une fois, avec le contrat d'intérêt national sur Roissy, on va être amenés à travailler avec Roissy indépendamment des frontières entre les EPCI, entre la métropole et la grande couronne »

Olivier Guyon, Maire adjoint de Tremblay-en-France

La coopération entre les territoires, peut, selon les exemples évoqués par les élus lors des entretiens, prendre la forme de contrats (contrats de développement territorial, contrats d'intérêt national,...) ou de conventions rassemblant plusieurs niveaux de collectivités.

La gestion de projets en commun avec des acteurs à différentes échelles (départements, intercommunalités) nécessite ainsi de mettre en place des conventions ou contrats tripartites.

« Il faudrait créer une politique contractuelle un peu tripartite, les deux départements et l'intercommunalité concernée pour se mettre d'accord sur leurs enjeux »

Gilles Pirman, Directeur de cabinet du Président du Conseil départemental de Seine-et-Marne

« Les partenariats existent indépendamment de ces frontières administratives. On peut en gardant nos frontières intercommunales, par convention, imaginer toutes les coopérations possibles »

Frédéric Valletoux, Maire de Fontainebleau

À titre d'exemple, depuis le début des années 2000, Paris a établi une quinzaine de protocoles de coopération avec d'autres collectivités d'Île-de-France, communes ou départements. Un protocole a été signé le 23 juin 2016 entre Paris et le conseil départemental de Seine-Saint-Denis sur différents sujets (urbanisme, innovation, sport) en vue de la candidature aux Jeux Olympiques.

Une convention de partenariat plus ancienne lie Paris et la ville de Clichy-sous-Bois, qui permet notamment aux jeunes Clichois de bénéficier des dispositifs et aides développées par la Ville de Paris en direction de la jeunesse et de venir sur le territoire parisien en classe « transplantée ».

Certains projets se font même en dehors de tout cadre comme dans l'exemple de la couverture du périphérique à la Porte des Lilas.

« Il n'y avait pas de protocole de coopération entre Paris, le Pré Saint Gervais, les Lilas, Romainville, ou Bagnolet, ce qui ne nous a pas empêché de faire un travail en commun très intéressant »

Pierre Mansat, Président de l'Atelier international du Grand Paris

2. Des limites à la coopération : question d'échelle et volonté politique

Si les coopérations sont pour de nombreux élus un moyen de dialoguer et d'échanger au-delà des frontières, certains soulignent des limites à ces cadres informels qui relèvent de la volonté que peuvent avoir les territoires de coopérer.

« La nature est ainsi faite que globalement, chacun reste chez soi et dans ses frontières »

Jérôme Lecerf, Directeur de cabinet du président de Val d'Europe agglomération

Pour certains d'entre eux, le territoire de la Métropole du Grand Paris est trop large pour les coopérations, les Établissements Publics de Territoires sont alors considérés comme une échelle plus adaptée.

« Dans le futur, nous voulons discuter avec nos voisins, pas seulement avec la métropole.

De toute façon, nous avons décidé de travailler ensemble »

Patrick Renaud, Président de Roissy-Pays-de-France

Par ailleurs, les sujets qui s'expriment à grande échelle et qui impliquent un très grand nombre de territoires ne peuvent être traités dans le cadre de ces partenariats souples. Ils supposent des régulations de niveau supérieur.

Le besoin d'un cadre institutionnel stable pour mettre en place des coopérations

Si de nombreux élus s'accordent sur l'importance de mettre en œuvre des actions en commun avec les collectivités voisines, selon certains d'entre eux ce n'est que lorsque le cadre et les périmètres seront stabilisés et que la construction des territoires et intercommunalités sera consolidée que les coopérations entre territoires voisins pourront se développer.

« On est un peu dans une période de latence, qui est très désagréable parce qu'on a du mal à mettre une dynamique en route »

Paul Miguel, Président de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne

« Il faut qu'on se donne des moyens de travailler avec ces autres villes, mais aujourd'hui on est tellement absorbés par la construction territoriale qu'on n'arrive pas à se donner aussi le temps de faire ça, alors qu'il y a forcément des questions qu'il faut qu'on aborde avec nos voisins Chellois, en termes de développement économique, la question du commerce est extrêmement importante »

Olivier Klein, Maire de Clichy-sous-Bois

Des prémices de coopérations horizontales futures d'ores-et-déjà à l'œuvre ?

Aujourd'hui, les présidents d'EPCI de grande couronne ont des positionnements divers sur la place de leur territoire dans les relations institutionnelles franciliennes. Certains d'entre eux regardent vers le cœur de l'agglomération et tissent des liens avec la Métropole du Grand Paris, tandis que d'autres regardent vers l'extérieur périurbain et rural, et s'appuient principalement sur des politiques concertées avec les départements de grande couronne et la Région Île-de-France.

Dans ce contexte, la Métropole du Grand Paris a clairement exprimé sa volonté d'engager une coopération avec les EPCI qui lui sont limitrophes. Une délégation spécifique a été créée, une réunion a été organisée en ce sens en septembre 2016, et des crédits ont été alloués à la coopération dans le cadre du pacte État-métropole : 1,7 million sur 15,9 millions ont été fléchés vers des projets situés à l'extérieur du territoire de la Métropole du Grand Paris. En effet, les subventions reçues au titre des pactes État-métropoles peuvent être dirigées vers des projets innovants ou vers des projets de coopérations avec les territoires périphériques.

Enfin, les établissements publics territoriaux devront prendre toute leur place dans ce dialogue interterritorial. Les coopérations souples de projets qui impliquaient des EPCI à fiscalité propre de petite couronne ont connu une période de latence suite aux transformations institutionnelles, mais la dynamique semble reprendre peu à peu dans ces anciens périmètres. En outre, le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain conforte le rôle des établissements publics territoriaux en intégrant leurs présidents à la Conférence territoriale de l'action publique, présidée par la Région Île-de-France. Or cette instance de dialogue pourrait devenir, à l'instar du Forum métropolitain du Grand Paris, un incubateur des coopérations de demain entre les différents acteurs institutionnels franciliens.

CONCLUSION

L'organisation institutionnelle en cours de mise en place fait-elle peser un risque de nouvel « effet-frontière » entre les territoires d'Île-de-France ou encore la menace d'une région à plusieurs vitesses ?

Une telle question supposait au préalable d'observer les « frontières » existantes, notamment du point de vue des divergences de dynamiques de développement, et de les analyser au regard des effets produits par les limites administratives. **Quelles sont les conséquences des différences de statuts et de moyens entre collectivités et en quoi les spécificités de la Métropole du Grand Paris peuvent-elles renforcer, voire même créer, des inégalités entre les territoires placés en son sein et ceux qui l'entourent ?**

La crainte d'une accentuation des effets « centripètes » de la métropolisation par la création d'un acteur majeur sur le cœur de l'agglomération parisienne – la Métropole du Grand Paris – est réelle mais à relativiser.

Le **poids du centre de la région**, en termes de démographie, d'emplois ou encore de richesse économique, est significatif, notamment en comparaison avec d'autres métropoles mondiales. Cette réalité est ancienne et largement héritée de l'histoire. **Pour autant, le XX^e siècle avait vu s'opérer une dynamique forte de développement de la périphérie de l'agglomération parisienne**, polarisée par les villes nouvelles maillant les départements de grande couronne. **Cette tendance est aujourd'hui interrompue.** Le cœur d'agglomération est le bénéficiaire de la métropolisation : il concentre notamment la majeure partie des activités innovantes et les emplois cadres des fonctions métropolitaines. La croissance de la population et de l'emploi s'opère désormais dans des proportions équivalentes au sein de la Métropole du Grand Paris et dans le reste de l'Île-de-France.

Néanmoins, il n'est pas possible de caractériser à l'heure actuelle une « frontière », séparant des dynamiques divergentes de développement, entre centre et périphérie de la région. Tout d'abord, parce que **les inégalités de richesse économiques s'organisent encore principalement selon une opposition entre sud-ouest et nord-est de l'agglomération parisienne.** Mais également parce que **les dynamiques en cours semblent plus générées par la proximité des pôles économiques de manière générale que par la seule proximité au centre.** Surtout, le fonctionnement métropolitain se nourrit d'**interdépendances à toutes les échelles** et de mobilités nombreuses qui créent des liens constants entre les différents territoires et organisent des redistributions entre eux.

Pour les mêmes raisons, les limites administratives existantes ne semblent pas constituer les matrices premières d'explication des inégalités de développement constatées en Île-de-France. Si l'on constate des situations objectivement différentes entre collectivités, les principales tendances observées ne recourent pas des divisions territoriales mises en place par l'organisation administrative.

Ce qui ne signifie pas, pour autant, que les limites administratives ne produisent pas d'effets sur les trajectoires des territoires qu'elles définissent. Ces limites partagent avec la notion de « frontière » le caractère de séparation entre deux régimes juridiques différents. Les décisions de politiques publiques, territorialement ancrées, ont évidemment des conséquences : les exemples étudiés montrent **en particulier à quel point la limite communale peut être structurante.** C'est le cas à travers **la régulation de l'usage de l'espace**, avec un droit et des décisions d'urbanisme qui inscrivent dans le sol la souveraineté locale en même temps que des morphologies différentes et donc potentiellement des séparations. C'est également vrai pour **la répartition des richesses**, avec une maille communale d'affectation de la fiscalité des activités, qui n'a pas de correspondance avec la réalité de l'organisation économique et des bassins d'emploi.

Cependant, les décisions de politiques publiques ne sont pas déterminées principalement par le cadre juridique dans lequel elles sont prises. Une même organisation administrative peut générer des effets très différents et est, avant tout, fonction des orientations données.

En fin de compte, dans le cas francilien, la question des effets de la nouvelle organisation administrative repose moins sur la certitude que les politiques mises en place favoriseront le centre au détriment de la périphérie que sur **le constat interrogatif d'un changement de modèle : celui qui s'opère avec le passage, dans le champ des collectivités, du « jardin à la française » à la « différenciation territoriale ».**

En effet, le système politique et administratif qui sous-tend la décentralisation dans l'hexagone s'est longtemps fondé sur l'équivalence juridique des modes d'administration sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'existence d'une structuration parfaitement identique des pouvoirs locaux (la présence partout des trois niveaux : commune, département, région) aurait constitué une garantie d'égalité entre les territoires et leurs citoyens. Les dernières phases de mutations législatives, organisées autour de l'objectif de « modernisation de l'action publique territoriale » promeuvent un paradigme différent : celui de **l'adaptation de l'organisation administrative aux spécificités des enjeux locaux.** Cela apparaît autant avec la mobilisation de statuts intercommunaux distincts selon la nature des territoires qu'avec la fonction d'organisation « à la carte » (des compétences, des moyens, etc.) assignée aux conférences territoriales de l'action publique.

Dès lors, se pose la question de savoir si la différence des moyens de départ, juridiques et financiers, notamment entre les espaces « métropolitains » et les autres, ne constitue pas une rupture d'égalité des chances entre collectivités.

Dans le cas de la Métropole du Grand Paris, l'étude et les témoignages sur lesquels celle-ci s'appuie ont fait apparaître des points de vue différents.

Dans le champ juridique il n'est pas possible de dire que la Métropole du Grand Paris dispose à ce jour de « chances » plus importantes que les intercommunalités de droit commun qui l'entourent, en ce qu'elle permettrait un plus haut niveau potentiel d'intégration et donc de cohérence des politiques. Elle ne dispose pas de compétences renforcées par rapport aux communautés urbaines ou d'agglomération. Elle apparaît, au contraire, **plus « spécialisée » dans des champs définis.** Surtout, **son modèle de coexistence avec les établissements publics territoriaux est à construire.**

C'est dans le domaine financier que les interrogations sont les plus fortes. **La taille et la richesse économique du territoire de la Métropole du Grand Paris permettent d'envisager à terme un acteur doté de moyens plus importants et renforçant ainsi ses facteurs d'attractivité.** Pour autant, d'un point de vue strictement fiscal (c'est-à-dire des taux de fiscalité économique) l'avantage comparatif de la Métropole du Grand Paris, en comparaison des autres pôles économiques franciliens, n'est pas avéré.

Enfin, les effets les plus forts des limites administratives sont peut-être issus de leur dimension symbolique. L'exemple du niveau départemental reste présent dans tous les esprits ; même si l'institution fait l'objet de remises en cause et que sa réalité est plus difficilement perceptible en milieu urbain, ce découpage révolutionnaire reste la matrice première des réseaux d'organisation politique mais aussi une référence identitaire pour de nombreux habitants. Dans la même dimension, la limite de la Métropole du Grand Paris recoupe un enjeu de délimitation et d'appropriation de la réalité métropolitaine : l'institution pourrait bénéficier plus que ses voisines du pouvoir d'attraction et de la visibilité nationale et internationale donnée par son nom. Les intercommunalités de l'agglomération qui font apparaître les termes « Paris » ou « Grand Paris » dans leur appellation ne s'y sont pas trompées.

Si l'étude a permis de montrer que **les risques d'une Île-de-France à plusieurs vitesses sont réels mais relatifs**, son objet était principalement de faire ressortir les **potentialités identifiées par les élus pour contrecarrer cette tendance**. Les réponses se situent à plusieurs niveaux.

L'acquis probablement le plus largement partagé des réformes territoriales de la dernière décennie est celui de l'enclenchement d'une véritable dynamique intercommunale dans une Île-de-France qui accusait un retard important en la matière. Les débats existent, la mise en place des nouvelles structures n'est pas chose aisée et le cas particulier de l'avenir des établissements publics territoriaux du périmètre de la Métropole du Grand Paris n'est pas réglé. Cependant, la généralisation de l'intercommunalité dans la plus grande agglomération française est une réponse aux difficultés posées par les limites communales pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Les cadres sont en place pour progresser vers un aménagement plus cohérent, des stratégies économiques plus structurées, une solidarité de niveau territorial, etc. L'intercommunalité est également un outil pour permettre à chacun des territoires du Grand Paris de faire valoir ses apports au système métropolitain et de peser dans les décisions stratégiques de niveau supérieur.

Singulièrement, l'organisation actuelle fournit une perspective renouvelée aux grands territoires de l'agglomération parisienne entourant la Métropole du Grand Paris. Elle met, d'une certaine manière fin, à la distinction artificielle entre petite et grande couronne et reconnaît une spécificité et des potentialités particulières à ces espaces qui ne sont ni le cœur d'agglomération ni les territoires périurbains et ruraux, mais qui bénéficient de **qualités propres sur lesquelles les grandes intercommunalités en cours de constitution pourraient bâtir des stratégies de développements originales**.

Mais, si l'objectif était de structurer des organisations administratives et politiques à la mesure des différentes configurations territoriales, l'enjeu est désormais **d'assurer les rééquilibrages entre ces diverses composantes**. Les élus ont pointé la responsabilité éminente d'acteurs dotés de moyens de régulation, au premier chef desquels l'État et la Région. Les dispositifs de péréquation financière et leurs évolutions souhaitables apparaissent comme fondamentaux. Les stratégies de niveau régional, dans le champ économique, de l'aménagement, de l'habitat, de l'environnement, seront autant de garanties pour les équilibres entre territoires. Par-dessus tout, selon une formule de Philippe Panerai, la carte du Grand Paris sera pour ses habitants en premier lieu celle de ses transports. **Si les limites administratives créent des effets de « frontière », les moyens de les franchir sont autant de réponses, la plus importante étant attendue à travers le « Nouveau Grand Paris des transports » dont la pièce maîtresse est le Grand Paris Express**.

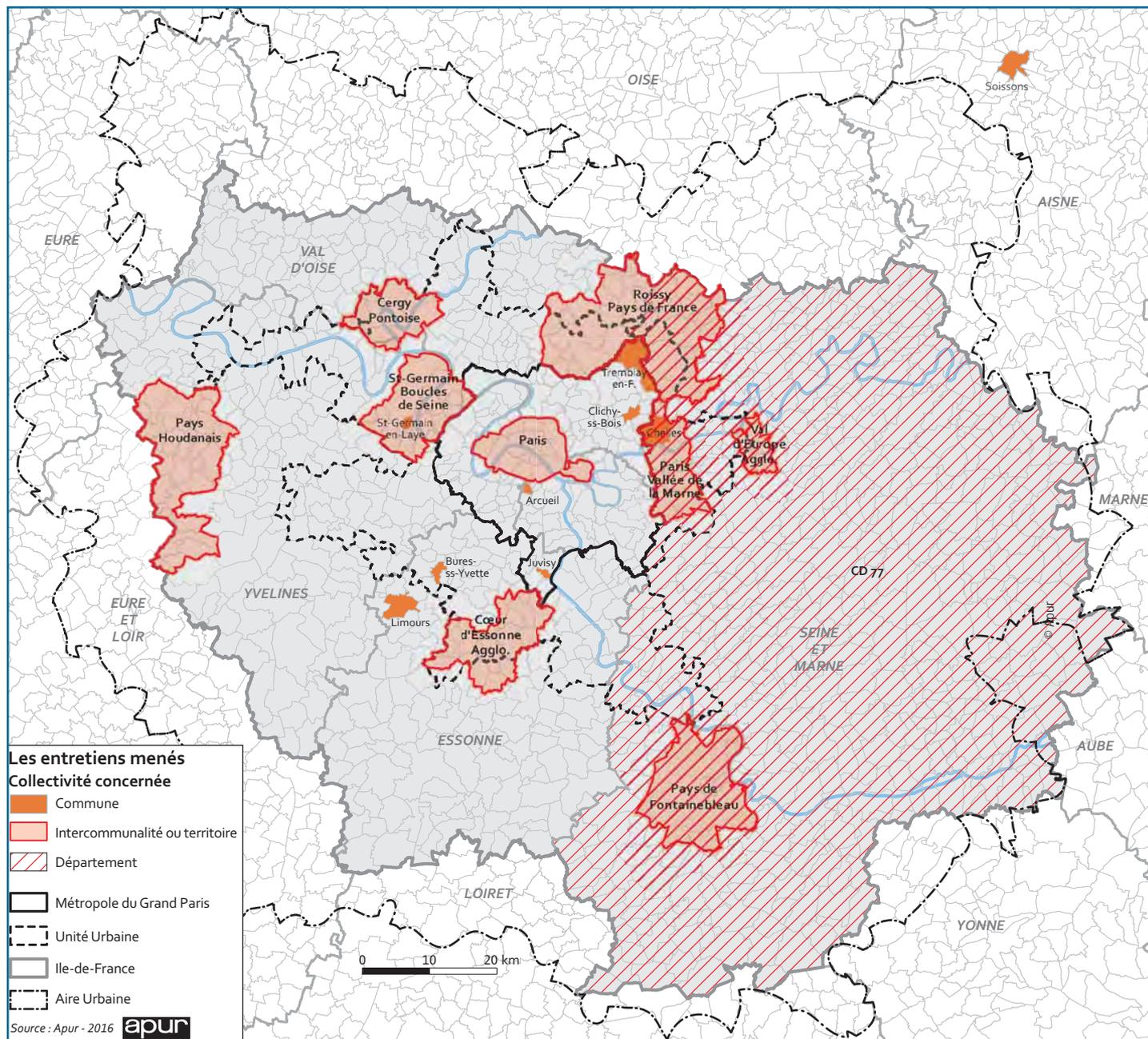
En définitive, si la réalité urbaine est mouvante et si le fait métropolitain se caractérise en premier par des relations et interdépendances à de multiples échelles, alors une organisation administrative faisant également place à un **principe d'évolutivité** est probablement aussi une réponse. Le dispositif actuel de l'intercommunalité constitue une tentative de conciliation du changement d'échelle de l'action publique et de maintien des garanties démocratiques offertes par la cellule de base que constitue la commune. Ce dispositif sera d'autant plus effectif dans le contexte métropolitain qu'il se constituera comme **moyen d'ouverture entre territoires, au-delà des limites et en fonction des enjeux**. Les cadres de coopération existent mais sont peut-être aussi encore à inventer.

ANNEXES

ANNEXE 1

Des entretiens aux quatre coins de l'aire métropolitaine...

Carte des entretiens menés



© APUR

Pour conduire cette étude, des entretiens semi-directifs ont été menés à l'été 2016 auprès d'un panel d'élus (sur l'ensemble des élus sollicités initialement, une vingtaine d'entre-eux a accepté de se prêter à l'exercice). Ils se sont appuyés sur une grille d'entretien (présentée ci-après) construite autour des questionnements suivants : situation actuelle et construction de l'intercommunalité, inter territorialité et coopération, perspectives.

Le panel a été défini en recherchant une diversité des profils, en termes de localisation géographique, de niveau de collectivité et de tendance politique. Une attention particulière a été portée aux territoires de frange, situés à la limite de la Métropole du Grand Paris et des collectivités de grande couronne, en lien avec la problématique de l'étude. Ces profils offrent une vision large des positionnements des élus franciliens mais ne peuvent refléter de manière exhaustive les points de vue relatifs à la construction métropolitaine."

Nous les avons rencontrés à l'été 2016 :

- Daniel Breuiller Maire d'Arcueil, vice-président de la Métropole du Grand Paris
 - Alain Crémont Maire de Soissons
 - Pierre Fond Maire de Sartrouville et président de la communauté d'agglomération Saint-Germain-Boucles de Seine
 - Olivier Guyon Maire adjoint de Tremblay-en-France
 - Jean-Raymond Hugonet Maire de Limours
 - Olivier Klein Maire de Clichy-sous-Bois, vice-président de la Métropole du Grand Paris
 - Emmanuel Lamy Maire de Saint-Germain-en-Laye
 - Olivier Lavenka Vice-président en charge de l'aménagement du territoire, de la politique contractuelle et de l'agriculture du conseil départemental de Seine-et-Marne
 - Olivier Léonhardt Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois et président de la communauté d'agglomération Cœur d'Essonne Agglomération
 - Dominique Lefebvre Député et président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise
 - Pierre Mansat Président de l'Atelier international du Grand Paris
 - Paul Miguel Président de la communauté d'agglomération Paris Vallée de la Marne
 - Jean-Noël Moisset Maire de Survilliers et vice-président de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, en charge des marchés publics et des relations avec les intercommunalités voisines et le Grand Paris
 - Brice Rabaste Maire de Chelles
 - Robin Reda Maire de Juvisy-sur-Orge
 - Patrick Renaud Maire adjoint de Roissy-en-France et président de la communauté d'agglomération Roissy - Pays-de-France
 - Jean-Marie Tétart Député-maire de Houdan
 - Frédéric Valletoux Maire de Fontainebleau
 - Jean-François Vigier Maire de Bures-sur-Yvette, président du Forum métropolitain du Grand Paris
- ainsi que
- Maurice Charrier Ancien maire de Vaulx-en-Velin et ancien vice-président de la communauté urbaine de Lyon
 - Jérôme Lecerf Directeur de cabinet du président de la communauté d'agglomération Val d'Europe Agglomération
 - Gilles Pirman Directeur de cabinet du président du conseil département de Seine-et-Marne

ANNEXE 2

Grille d'entretien utilisée dans le cadre des interviews avec les élus

Objectifs visés lors de l'entretien :

En première partie : susciter le diagnostic de l'élu sur les dynamiques propres à son territoire afin de comprendre les éléments suivants : à quelle échelle réfléchit-il ? Quel est pour lui le(s) périmètre(s) pertinent de réflexion (inférieur / supérieur au périmètre de sa collectivité)?

En seconde partie : élargir la réflexion au-delà du territoire administré, afin de comprendre le positionnement envisagé pour le territoire au sein d'un système d'acteurs complexes, les projets mis en œuvre, et le rapport de l'élu à la métropolisation.

En troisième partie : aller plus loin pour tenter de dégager des pistes de réflexion. Quelle stratégie territoriale envisager pour exister à l'échelle de l'agglomération, développer une identité propre, et mener des projets au-delà les limites institutionnelles ?

I – Où en est la construction de votre territoire ?

Questions pour les présidents d'EPCI à FP/d'EPT :

- Comment s'est déroulée la mise en place de la nouvelle intercommunalité ?
- Sur quel mode de gouvernance fonctionnez-vous ?
- Existe-t-il d'ores-et-déjà des priorités définies au niveau intercommunal ?
- Où en est l'élaboration du projet de territoire ?
 - o Quelles en sont aujourd'hui les principales avancées ?
 - o Quelle méthode de travail avez-vous mise en place ?
 - o Quelle est la / les visions qui se dessinent pour l'avenir du territoire ? Y a-t-il d'ores-et-déjà des éléments de vision partagés par l'ensemble des élus ?
 - o Envisagez-vous une complémentarité de votre projet de territoire avec les territoires limitrophes (EPT de la MGP, autres EPCI...) ?
- Avez-vous mené une réflexion partagée sur la question de la solidarité financière ?

II – Interterritorialité et positionnement politique : quels types de coopérations envisagez-vous actuellement, sur quels sujets et avec quels acteurs ?

- Quels sont, aujourd'hui, vos partenaires principaux dans votre territoire et en dehors de votre territoire ?
- Êtes-vous impliqués dans des projets urbains qui dépassent les limites administratives de votre collectivité ? Lesquels ? Avec qui les menez-vous ? Les limites institutionnelles sont-elles un obstacle à la mise en œuvre de ces projets ?

- Souhaitez-vous que votre territoire ait une visibilité à l'échelle nationale, internationale ? Si oui, comment pensez-vous procéder, et avec quels acteurs ? Va-t-on vers une compétitivité accrue des territoires ? La réorganisation institutionnelle accroît-elle ce phénomène ?
- Qu'est-ce qui, selon-vous, favorise la coopération territoriale (conditions, acteurs, facteurs politiques, outils, temporalité...) ? La coopération au-delà des limites de votre territoire est-elle nécessaire ? Dans quels cas de figures ?
- Quels sont selon vous les principaux freins à la mise en place de projets à cheval sur plusieurs collectivités ?
- Quel est votre positionnement vis-à-vis de la Métropole du Grand Paris ?
- Pensez-vous qu'il existe un risque d'effet-frontière entre la MGP et la grande couronne, ou ailleurs ? Si oui, sur quels sujets ? Quelles en seront les conséquences concrètes ?

III- Perspectives

- Pensez-vous que le paysage institutionnel actuel favorise la coopération entre les acteurs métropolitains, qu'il s'agisse des collectivités territoriales entre-elles, ou encore d'autres type d'acteurs ? Que faut-il pour aller vers une meilleure coordination des acteurs ?
- Quelles sont les opportunités de votre territoire, en rapport avec la Métropole du Grand Paris ? Quelles potentialités ? Quelle identité propre ?
- Quel rôle envisagez-vous pour votre territoire au sein de l'agglomération ? Quel rôle pour les territoires de grande couronne dans cet ensemble ? Quel rôle pour la Métropole du Grand Paris ? Quelles complémentarités, quels équilibres, quelles solidarités à inventer entre les territoires ? Sur quels sujets, sur quels enjeux ? Comment les encourager ?

ANNEXE 3

Table des illustrations

Figure 1	Le groupe de travail « articulations territoriales »	3
Figure 2	Carte morphologique de l'agglomération	6
Figure 3	Carte des délimitations administratives	7
Figure 4	Une agglomération hyper centrée	10
Figure 5	Une forte densité d'emploi et de population au coeur de l'agglomération parisienne	11
Figure 6	L'hyperdensité de l'agglomération parisienne, comparée à Londres et New York	12
Figure 7	Un territoire métropolitain compact mais une offre inégale d'accessibilité	13
Figure 8	Structure radiale des vallées	14
Figure 9	Plan de bus du Grand Londres	16
Figure 10	Plan de bus du Grand Londres	16
Figure 11	Taux d'évolution annuel de la population (base 100) – 1968-2012	17
Figure 12	Évolution de la population (base 100) – 1968-2014	18
Figure 13	Évolution des emplois occupés par les 25-54 ans au lieu de travail (base 100)– 1968-2012	18
Figure 14	Évolution de l'emploi total 1999-2012 (base 100)	19
Figure 15	Part des emplois cadres des fonctions métropolitaines dans l'ensemble des emplois	19
Figure 16	Part des cadres (25-54 ans)	19
Figure 17	Part des employés-ouvriers (25-54 ans)	19
Figure 18	Évolution du nombre d'emplois localisés sur les communes entre 2006 et 2012	20
Figure 19	Structure simplifiée de la population active	21
Figure 20	Taux de chômage	22
Figure 21	Les déplacements journaliers, tous modes et tous motifs	23
Figure 22	Les déplacements domicile-travail	24
Figure 23	Les limites administratives de l'agglomération parisienne	26
Figure 24	Les compétences intercommunales prévues par le code général des collectivités territoriales	28
Figure 25	Taux de CFE	30
Figure 26	Potentiel fiscal	30
Figure 27	L'agglomération lyonnaise	31
Figure 28	Le quartier de la Noue, entre Bagnole et Montreuil	34
Figure 29	Cartographie des repères perçus depuis le tramway T2	35
Figure 30	Récolement des emprises au sol le long de la RN20	36
Figure 31	Récolement des hauteurs maximales le long de la RN20	36
Figure 32	Ceinture verte, Porte de Bagnole - Porte de Montreuil	37
Figure 33	Cadres et professions intellectuelles supérieures	39
Figure 34	« Les propriétés de Lucifer », Secchi-Vigano, 2008, Atlas du Grand Paris	41
Figure 35	Paris 19 ^e : Le boulevard Macdonald, la cité Michelet, la Porte d'Aubervilliers	42
Figure 36	Pantin : le canal de l'Ourcq, la gare de triage	42
Figure 37	Région métropolitaine de Berlin Brandebourg	46
Figure 38	Les regroupements intercommunaux au 1 ^{er} janvier 2017	47
Figure 39	Les enjeux métropolitains	49
Figure 40	Flux domicile travail entre sous-bassins d'emploi	53
Figure 41	Grand Paris Express, les quartiers des gares	54
Figure 42	Carte des centralités	55
Figure 43	Solde du FPIC 2016	56
Figure 44	Solde du FSRIF 2016	57
Figure 45	Carte du projet spatial régional du SDRIF 2030	59
Figure 46	Périmètres des grands syndicats urbains de l'agglomération parisienne – 2014	60
Figure 47	Saint-Germain Boucles de Seine : la plaine agricole de Montesson, La Défense	62
Figure 48	Projet de liaison multimodale entre Vitry-sur-Seine et Alfortville, franchissant les voies du RER C et la Seine. ©Richez Associés	65
Figure 49	Coopérations souples de projet	68
Figure 50	Carte des entretiens menés	78

ANNEXE 4

Compte rendu des débats suite à la première présentation de l'étude, le 14 février 2017

Le débat est ouvert...

Les principaux résultats de l'étude ont été présentés de façon synthétique aux élus du Forum métropolitain du Grand Paris, lors du comité syndical du 14 février 2017 à l'hôtel de Ville de Paris.

Afin de prolonger la réflexion, les quelques pages qui suivent transcrivent les interventions des élus en réaction à ces éléments.

Les débats ont été vifs et riches en nouvelles perspectives. Les différentes prises de positions ont montré à quel point la question des articulations entre la Métropole du Grand Paris et le reste du territoire francilien est au cœur de la construction métropolitaine. Les élus ont insisté sur la pertinence de la réflexion autour de l'enjeu du franchissement des frontières physiques et géographiques existantes, à travers notamment le développement des transports. Ils ont également affirmé la nécessité d'anticiper les dynamiques économiques futures, en lien avec les grands projets tel que le réseau Grand Paris Express, qui pourrait créer de nouveaux déséquilibres en même temps qu'une nouvelle attractivité.

Patrick OLLIER, Président de la Métropole du Grand Paris

« Merci pour cette étude qui est effectivement très complète... si j'avais été interrogé j'aurais dit un certain nombre de choses. Dans l'aménagement du territoire, j'ai toujours évité de rentrer dans le débat des effets de seuil. Je ne parle pas de frontières, il n'y a pas de frontières entre nous, il y a des seuils à passer, là vous parlez de frontières et ça me gêne. J'ai toujours fait en sorte que l'on tente de supprimer l'effet de seuil car il y a toujours un effet de seuil. Quand vous êtes dans la région ÎDF, ceux qui sont de l'autre côté du seuil de la région subissent des décisions de leur région qui sont différentes (les subventions, les aides ne sont pas établies de la même manière). Quand vous passez d'un département à l'autre vous avez exactement le même effet de seuil. Est-ce qu'on peut les supprimer ? Malheureusement c'est impossible, il faudrait supprimer dans ce cas-là la totalité des différences qui existent entre les territoires. L'effet de seuil n'est pas un problème en lui-même, il existe et ce n'est pas parce que la Métropole existe que brutalement l'effet de seuil apparaît.

En revanche qu'est-ce qu'on peut faire, pour limiter l'effet de seuil, voilà ce que nous avons commencé à faire : dans « Inventons la métropole du Grand Paris », nous avons accepté toutes les villes volontaires qui avaient des sites à proposer même en dehors de la MGP. Deuxièmement, avec le fonds d'investissement métropolitain qui sera de 120 millions cette année, nous supprimons de l'effet de seuil. Troisièmement, avec Patrick Jarry d'abord, puis avec le Président Vigier, nous avons discuté sur la manière dont la Métropole et les EPCI limitrophes de la Métropole pouvaient travailler ensemble, et nous allons leur proposer une convention pour leur faire profiter, s'ils le souhaitent, des compétences de la Métropole, avec des contrats pluriannuels de financement. J'ai eu une réunion avec les présidents des départements limitrophes de la Métropole, nous nous sommes mis d'accord pour mettre en place des conventions du même style pour supprimer l'effet de seuil. Nous avons fait pour les « Territoires » de l'intérieur de la Métropole, une charte de coopération stratégique pour organiser justement la relation entre eux et la Métropole. Elle est signée et en phase d'exécution. Nous avons préparé un protocole de collaboration avec les grands syndicats car nous voulons travailler avec eux, il est en voie de signature. Il faut qu'on soit assez intelligent ensemble pour mettre en place des systèmes de coopération qui suppriment l'effet de seuil. La frontière ce n'est pas pareil c'est compliqué à passer, l'effet de seuil c'est facile à gérer.

Je termine sur les compétences de la Métropole. Vous n'avez pas parlé de l'intérêt métropolitain, c'est essentiel. Nous allons, d'ici le moins de juin, définir l'intérêt métropolitain ; cela va supprimer le lien avec les EPT car nous allons absorber – à la Métropole - certaines compétences des EPT si nous le décidons. Ce sont les maires qui décideront dans le conseil métropolitain à partir des propositions que nous ferons. »

« Je vous proposerais une lecture un peu différente de ce qu'on a entendu jusqu'à présent mais qui n'est pas sans rappeler le débat sur l'évolution institutionnelle et législative. Tout d'abord, j'adresse un grand merci aux équipes de l'IAU-ÎdF et de l'APUR pour le gros travail qu'ils ont effectué, un travail d'historiographie mais aussi un travail sociologique que je trouve particulièrement intéressant notamment dans le cadre du recueil de la parole des élus et finalement d'avoir rendu possible la compréhension de cet espace métropolitain qui est très interdépendant, très connecté mais aussi très compliqué. Il est toujours intéressant de faire le point sur l'histoire, sur la géographie aussi, pour aborder les sujets plus politiques qui prouvent malgré tout qu'il y a des frontières naturelles. Ce sont les fleuves, les espaces verts, qui jouent un rôle ambivalent mais peuvent en même temps être créateurs de dynamique et incarner des lieux d'échanges et de partage. Je pense à la Seine en particulier. La bonne idée de mon point de vue c'est surtout d'avoir donné la parole aux élus qui se dévoilent à travers leurs mots plus qu'ils ne le pensent et qui dévoilent, pardon de le dire, une grande partie de leur schizophrénie puisqu'effectivement dans les paroles recueillies, on ne voit et ne jure que par la commune. On se méfie de l'intercommunalité qui aurait beaucoup de vices et très peu de vertus, et on ne sort pas de son territoire. Je vois donc mal comment le récit commun pourrait rassembler tous ces élus sur une même dynamique, sauf à mobiliser des outils comme les coopérations souples de projet (qui d'ailleurs ont déjà donné lieu à une étude qui avait été commandée par Paris Métropole).

Je n'aime pas l'idée de l'effet frontière. On le sait, il n'y a jamais de « bons périmètres », je l'ai toujours dit, il n'y a que des « bons projets ». Car en fait, ces frontières ont matière à être dépassées par l'intelligence collective et on voit que cela se fait très aisément sur le territoire national, sauf malheureusement dans notre région capitale. Il faut essayer d'aborder la question de façon objective et sans dogme. Ce n'est pas facile car sur notre territoire on souffre d'un triple handicap. L'effet de distorsion de la vision de l'élu communal entre Paris, la petite couronne, la banlieue, la grande banlieue (des termes qui aujourd'hui tendent à s'estomper et tant mieux). Cela, on l'a retrouvé de façon très marquée dans le débat que l'on vient d'avoir sur l'évolution institutionnelle et législative de l'espace métropolitain et je regrette encore que l'on soit attaché à ces positions que je trouve pour le moins passéistes. Ensuite, il y a le fort degré d'hétérogénéité et le manque de maturité des élus de cette région capitale à l'intercommunalité. Il faut regarder ce qui s'est passé sur le territoire national et voir combien notre région capitale a été à la traîne ; ce qui fait que dès qu'il y a un événement novateur, il est tout de suite perçu comme perturbateur, et donc évidemment il est difficile de s'adapter dans ces conditions. Enfin la question qui est posée - et je reviens au titre de l'étude, de mon point de vue - n'encourage pas l'innovation en matière de gouvernance et dans le recueil des paroles. Il est très symptomatique qu'on entende surtout parler de crainte, d'erreur, de menace, un vocabulaire totalement anxiogène. Dans ce cadre-là je ne m'étonne pas que nos concitoyens n'y comprennent rien parce que si les élus parlent ainsi on est mal parti pour leur faire comprendre et accepter la difficulté d'aborder cette nouvelle étape de l'effet métropolitain. En fait, il y a très peu d'approches positives pour se demander comment développer au mieux une action publique territoriale visible pour nos concitoyens dans un contexte qui est mouvant, je le reconnais, notamment en matière de finances publiques. Finalement, la seule motivation de l'élu doit être de mon point de vue, celle qui vise à répondre à ce que sera ce territoire métropolitain pour ses habitants dans les années à venir.

En conclusion, cette étude appelle, et c'est là sa plus grande vertu, à une prise de conscience des élus pour sortir de ce discours que je trouve particulièrement doloriste et insupportable, qui finalement nous empêche à chaque fois de vivre des contraintes comme des leviers, des freins comme des nouveaux éléments de dynamique. Et finalement pour revenir à la Métropole, le meilleur exemple étant finalement l'appui que, nous « élus », nous pouvons trouver dans cette nouvelle institution qui, on le sait au travers « d'Inventons la métropole du Grand Paris », au travers du FIM, a finalement en main tous les éléments pour créer un nouvel espace de confiance et non pas de défiance. Et de ce point de vue-là, je vous invite tous à changer de registre... »

« Tout d'abord, je voudrais remercier l'IAU-ÎdF et l'APUR pour leur étude et la présentation qui a été faite, avec pour mérite essentiel, l'enrichissement de notre compréhension du « fait métropolitain » car c'est une expression que l'on a tous à la bouche maintenant depuis des années. On voit bien que la compréhension même de ce « fait métropolitain » demande à être approfondie pour arriver à en tirer les conclusions, les bonnes orientations en matière de politique publique. Dans le fond et dans la forme peut être que l'on peut trouver, dans les réponses qu'apportent le groupe de travail sur les stratégies métropolitaines, des éléments de réponses aux interpellations que pose l'étude [effets frontières] et aux interrogations, interpellations et suggestions que Valérie Mayer Blimont vient de faire. Puisqu'à la demande Patrick Jarry ont été élaboré « 10 principes pour répondre au défi métropolitain » c'est-à-dire non pas une « bible », ni des « recettes », mais 10 principes qui interpellent l'action publique aujourd'hui dans l'échelle métropolitaine. Que ce soit dans la Métropole institutionnelle, dans la métropole fonctionnelle ou dans les territoires sous influence métropolitaine ou qui participent du « fait métropolitain ». Le but de mon intervention n'est pas de détailler ces 10 principes mais d'attirer votre attention sur l'existence de ces 10 principes qui ne sont pas « hors sol » mais qui sont au contraire étroitement liés aux politiques publiques.

Je voudrais citer deux fondements à ces principes que nous posons. D'abord, ce qui est une évidence, c'est que le maître mot dans la métropole c'est « coopération » qui interpelle la notion même de « territoire », puisque ce n'est pas seulement une frontière spatiale, ce sont des flux, des échanges, une interpénétration extrêmement puissante et d'autant plus puissante au cœur de la métropole. Cela interpelle une politique publique souvent bien spatialisée ou qui est vécue par les élus comme une limitation de leurs pouvoirs d'intervention alors que le fait métropolitain vient impacter, bouleverser la totalité des politiques publiques. Le second point porte sur la multiplicité surtout dans notre métropole, des acteurs institutionnels, dont aucun ne peut prétendre détenir la vérité sur les orientations métropolitaines. C'est bien pour cela que le document s'appelle « convergences métropolitaines » c'est-à-dire qu'un des buts que l'on pourrait s'assigner, c'est de travailler à ce que l'ensemble des politiques publiques de tous les acteurs institutionnels trouvent des points de convergences pour tirer les grandes lignes stratégiques qui sont nécessaires au développement métropolitain, à la réduction des inégalités et au rayonnement international de cette métropole. Dernier aspect, et c'est un peu une des conclusions de l'étude [effets frontières], c'est ce qu'on appelle le récit métropolitain que j'essaie de porter depuis une dizaine d'années. Il y a l'absolue nécessité si on veut que les citoyens adhèrent, participent, fassent « leurs » cette dimension métropolitaine, à travailler le « récit », c'est-à-dire la prise en compte d'enjeux et de défis qui sont communs quel que soit le lieu dans lequel on réside ou on travaille, qui sont bien complètement partagés à l'échelle infra et supra métropolitaine... »

« Ma question sera extrêmement technique. Avez-vous pu déceler ou anticiper les effets de la captation de l'impôt économique local au profit de la Métropole et de la suppression prochaine au détriment des villes et des territoires de la progression de la CFE en matière d'initiative locale de développement économique, qui ne trouve donc plus grand intérêt à être menée au sein du périmètre métropolitain mais reste encore très intéressante à mener pour les territoires limitrophes de la métropole dans la mesure où l'investissement consenti est récompensé par une recette fiscale qui reste au niveau local ? »

Léo Fauconnet, IAU-ÎdF : « Ma réponse va être très simple, on n'a pas regardé cela de près. On a plutôt regardé les « effets richesses » en regardant si la MGP, malgré la complexité de son organisation, bénéficiait potentiellement de ressources plus importantes donnant un avantage comparatif par rapport aux EPCI classiques et par ailleurs les effets « taux » de la fiscalité. Pour le coup, l'étude amène à penser qu'il y a un avantage comparatif pour les EPCI de la grande couronne. Cette demande pourra être expertisée plus finement dans le cadre des travaux du Forum métropolitain... »

« Je voudrais remercier l'APUR et l'IAU-ÎdF car l'étude est effectivement très intéressante. Mais, il y a un peu trop d'analyse cartographique et pas assez d'analyse économique. Mon sentiment, c'est que on ne peut pas traiter des problèmes qui se posent à l'ensemble de ces territoires sans un minimum d'analyse de la dynamique économique. D'ailleurs, c'est très frappant quand on regarde le document. On voit bien que la seule fracture sérieuse, la seule fracture qui compte, c'est la « fracture Est Ouest » qui est une fracture économique et qui organise notre territoire depuis extrêmement longtemps, qui dépasse largement les frontières administratives et que l'on doit traiter non pas par de l'économie administrée mais par de l'économie de marché régulée. C'est pour cela que je suis très favorable à de la modélisation, c'est-à-dire que nous devrions essayer de voir collectivement s'il est possible de bâtir différents scénarii qui permettraient de modéliser la dynamique économique territoriale en tenant compte justement des grandes initiatives d'investissement public à commencer par la construction du Grand Paris Express. J'ajoute que ce qui m'a frappé également, c'est un autre type de fracture qui est beaucoup cité par les élus : les « fractures physiques ». Cette question du franchissement des frontières physiques qui coupent nos territoires me paraît être une question absolument essentielle qu'on a commencé d'ailleurs un peu à aborder dans « Inventons la métropole du Grand Paris » mais qui devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique. Et puis bien sûr je pense que ce sont les grands projets urbains et les coopérations souples qui permettent de traiter le problème.

Sur la question de la dynamique économique, de la croissance économique, il faut avoir à l'esprit qu'elle se fait par capillarité. On peut le regretter et on peut dire que c'est dommage qu'on ne puisse pas traiter tel territoire spécifiquement mais on ne fait pas de la croissance économique par décret, on fait de la croissance économique en comprenant la dynamique des territoires et en l'accompagnant, en la musclant et peut être en l'accéléralant. Et c'est ce qui nous manque un peu aujourd'hui, c'est une bonne compréhension de ces dynamiques territoriales et de la façon dont nous pouvons intervenir en tant qu'acteurs publics à la fois pour corriger mais également pour accélérer »

« ... La fracture sociale n'est rien d'autre que la spatialisation d'une certaine forme de fracture territoriale et cela manque un peu dans le document. Sur la question des franchissements, une frontière en soi elle est franchissable, infranchissable ou peu franchissable. Il se trouve que dans le territoire du Grand Paris, il y a souvent des difficultés à franchir. Je crois que dans l'esprit du Grand Parisien la question du transport, de la mobilité correspond à la carte du Grand Paris. La carte du territoire pour un habitant, c'est bien souvent le territoire qu'il va franchir entre le point A où il réside et le Point B où il travaille [...] c'est une question qu'il faudrait vraiment travailler.

Dans les cartes produites, il manque une carte importante à mon avis qu'on aurait pu puiser chez Airparif, c'est la carte de la qualité de l'air. Quand vous regardez les applications Airparif, les pics de pollution ne doivent pas occulter le fait que la situation dite « normale » n'est absolument pas normale. On est quand même dans un endroit très pollué. L'endroit où il y a le plus de particules fines PM10 en suspension dans l'atmosphère, là où il y a le plus de dioxyde d'azote, cela correspond à la carte, au périmètre certes imparfait de la Métropole du Grand Paris, c'est-à-dire Paris et les 3 départements de première couronne. Je crois qu'il faudrait qu'on travaille un peu sur ces questions-là. Pour le reste le document est de bonne facture... »

Éric CESARI, Vice-président de la Métropole du Grand Paris

« Ce qui me paraît cardinal, c'est l'analyse du développement économique, des flux qui vont avec et cela manque dans ce qui est présenté. J'ajoute que de mon point de vue, on ne prend pas assez en compte ce qui va se passer avec le réseau du Grand Paris Express. Parce que vraiment, la révolution métropolitaine, elle est là ! Il y a « Inventons la métropole » pour une certaine démarche qui va réduire certaines fractures par le développement économique des territoires qui était gelé jusqu'à présent, mais au-delà de ça, il y a une vraie « révolution » qui est celle du transport grâce au réseau du Grand Paris Express. Et cela, il faut le prendre plus en compte dans la projection qu'on fait car on doit être dans la projection, pas seulement dans le constat du moment. Ce qui m'a frappé par exemple, c'est la réflexion du maire d'Aulnay-sous-Bois ; il m'a dit « moi, ce qui m'importe, c'est quand Aulnay ne sera plus à 55 minutes du quartier d'affaires de La Défense mais à 24 minutes ». Le maillage change complètement la donne et c'est vrai pour d'autres villes qui n'avaient même pas de raccordement et qui vont l'avoir grâce à l'arrivée d'une nouvelle gare, et c'est très important, c'est capital ! J'ajoute d'ailleurs que la prise en compte des éléments physiques qui font la fracture des territoires, c'est aussi un élément qui doit trouver sa réponse dans les franchissements que doit initier la Métropole du Grand Paris mais également avec le RGPE qui va permettre de sortir certains territoires de leur côté enclavé.

Ensuite, je voudrais avoir une réflexion par rapport à l'étude elle-même et dire qu'il ne faut pas lui faire dire plus qu'elle ne veut dire. Ce n'est pas la « voix des élus » cette étude, c'est celle de nos experts et de nos partenaires et ce n'est pas quelques élus qui se sont exprimés qui peuvent donner un son de cloche... Il y a 131 maires, il y a 209 élus à la métropole, il y en a bien plus si on prend en compte les territoires qui sont inclus dans le « fait métropolitain » et je pense aux EPCI de deuxième couronne. Les paroles qui sont dans cette étude sont très limitées et négatives, ce serait dommage de laisser croire que le seul son de cloche qui doit être retenu, c'est celui des craintes et des peurs. Il y a aussi des ambitions, des envies, il y a une vision positive de ce territoire, il faut aussi que cela ressorte à l'avenir et ça sera l'objet j'espère du débat sur le fond... »

Jean-Raymond HUGONET, Maire de Limours

« Merci d'abord de m'inviter à vos travaux car je suis un « limitrophe des limitrophes » si j'ai bien compris. Je suis dans la couronne qui représente quand même 2 millions d'habitants sur 12 millions d'habitants de la région Île-de-France. Et pour ces deux millions là, la frontière elle existe.

J'ai noté avec intérêt ce que j'ai entendu dans les propos liminaires « donner le pouvoir aux maires ». C'est formidable ! Déjà le donner, ça veut dire qu'ils ne l'ont plus. Il faut se réveiller parce que vous avez parfaitement raison. En tant que Président de l'Union des Maires de l'Essonne, je suis bien placé pour le dire, il faut donner le pouvoir aux maires, chacun l'a exprimé à sa façon. Aujourd'hui, il faut se réveiller parce que de façon continue depuis plusieurs dizaines d'années et quels que soient les pouvoirs politiques, et bien c'est le contraire auquel on assiste. Tout d'abord, nous sommes financièrement « toisés » et ensuite, s'agissant de l'usine à gaz des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, le droit d'administration du sol nous est progressivement retiré. Bien entendu, personne ne prendra le risque de supprimer les communes mais, en réalité, elles sont progressivement vidées de leurs substances et la messe est quasiment dite.

Ce que je voudrais dire en revanche, c'est que nous avons dans cette instance un rôle très important. Depuis ce matin, j'entends dans la diversité de nos sensibilités, des élus, des responsables qui échangent sur le fond de leur problème. En Commission Régionale de Coopération Intercommunale, dont je fus le rapporteur général, j'ai vu des territoires qui se sont entre-déchirés parce que les choses n'étaient pas vues avant et qu'ils se retrouvaient précipités dans une procédure infernale. Donc ce que je veux dire ici avec force, c'est que l'intérêt de ce Forum est que nous pouvons échanger par-delà nos sensibilités en essayant de faire avancer



les choses, parce qu'on sent bien qu'au fond il y a de profondes divergences et qu'il faudra les dépasser pour arriver à faire fonctionner cet ensemble.

Quand vous venez des « limitrophes de limitrophes », vous comprenez ce que sont les frontières. Alors bien entendu, je salue le travail qui a été fait, il est en tout point remarquable mais il manque l'analyse de la dynamique économique à l'évidence. Pourquoi ça met plus de temps en Île-de-France à votre avis le phénomène intercommunal ? En province ils en avaient besoin, ici chacun regarde ce sur quoi il est assis. Je sais ce qu'est le FPIC, et le FPIC comme son nom l'indique ça « pique » dans une collectivité, surtout quand il ne cesse d'augmenter. Faire contribuer les plus riches pour les territoires les plus pauvres, c'est la base même de la solidarité et personne ne peut être contre ça. Mais ensuite, il faut comprendre comment tout cela s'organise et comment tout cela se répartit et là, c'est beaucoup plus compliqué voire assez opaque. Alors dans ces territoires limitrophes, on a cette grande crainte de territoires de relégation, car c'est ce à quoi nous assistons. Il faut d'année en année plus de temps pour rallier Paris par les transports en commun pour les gens qui viennent habiter dans nos régions pour des raisons financières - le logement y est moins cher – ou pour le cadre de vie. Dans ce cas, ils viennent chez nous avec des niveaux de revenus qui font qu'ils sont identifiés comme des « territoires riches » et ils doivent contribuer sans forcément voir le résultat.

Je suis assez d'accord sur les « effets de seuil » ; faut-il encore pouvoir les mesurer sur des cartographies avec des dynamiques économiques et là, on comprendra bien plus de choses. La grande crainte que nous avons sur ces territoires « limitrophes des limitrophes », c'est qu'on nous parle de territorialisation de l'offre de logements et on est à deux doigts de nous imposer des ratios, des quotas, qui n'ont aucun sens dans certains territoires de ces 2 millions de franciliens parce qu'ils sont loin de tout, et de plus en plus loin de tout.

Pour conclure cette question doit être évoquée : quel va être le rapport entre cette Métropole, les limitrophes et puis la région Île-de-France car elle est une et indivisible et qu'elle représente certainement quelque chose aujourd'hui pour nos administrés...

Robin REDA, Maire de Juvisy

« Je voudrais reprendre ce qui a été dit et que je partage en grande partie sur le sujet de la frontière et de l'aire institutionnelle. Je ne crois pas pouvoir être taxé de « l'ennemi » de l'intercommunalité ayant été à la fois Président d'une agglomération aux caractéristiques très supra communales de par son intégration et d'autre part « avocat » de l'entrée d'une « excroissance métropolitaine » dans l'aire métropolitaine du Grand Paris puisque je crois représenter la voix des communes essonniennes qui ont fait très tôt, avant même la structuration juridique et réelle de la MGP, le choix du Grand Paris.

Cela plaide bien dans le sens de l'existence d'une frontière. Pour reprendre l'expression du « récit métropolitain » qui pour nous est aussi un enjeu de marketing territorial, il n'y avait pas une méfiance du Grand Paris en tant que tel et encore moins de la métropole mais au contraire une volonté d'y être intégré et une volonté de pouvoir faire partie de cette histoire du Grand Paris, ne serait-ce que dans la communication que l'on pouvait en faire sur nos territoires et nos communes. J'ajoute à cela un certain nombre d'éléments financiers, notamment l'intérêt de conserver un aéroport international (Orly) et son aire économique dans la Métropole, pas seulement pour des enjeux de péréquation qui nous sont plutôt défavorables mais pour des enjeux de visibilité internationale. Donc c'est le volet plutôt positif que j'apporte mais qui a en même temps un effet négatif puisque nous aurions pu ne pas faire partie de cette histoire métropolitaine et nous aurions pu le regretter et rester dans notre coin.

Le volet positif, c'est qu'il faut un Grand Paris, une aire de négociation au sein de la zone dense et que cette aire prenne en compte, ce que beaucoup d'élus ont dit de manière positive, l'unité urbaine Insee de Paris. C'est bien là l'erreur que tout le monde soulève dans la construction institutionnelle de la MGP et qu'il faut



à mon avis remettre sur le tapis. Parce qu'on est en train de créer, peut-être pas une frontière, mais une dichotomie entre les EPCI de l'unité urbaine Insee qui est aussi une zone dense à laquelle on impose des objectifs de construction assez ambitieux. Je me permets d'attirer l'attention de notre Forum sur la construction métropolitaine à l'échelle des EPT. Je ne partage pas l'avis de la maire de Paris, qui disait que les EPT sont des échelons de simplification dans la Métropole. Pour le vivre, c'est absolument tout le contraire et c'est pour moi un des échecs institutionnels d'aujourd'hui. D'une part, on a fait la Métropole en « pétales de marguerite » que tout le monde réprouvait, et d'autre part on a des constructions aujourd'hui hybrides juridiquement qui ne fonctionnent pas, notamment dans leurs dynamiques financières, et on est en train de créer un « effet frontière » à l'inverse. C'est-à-dire que les EPCI de grande couronne ont peut-être plus de liberté intercommunale, plus de dynamique financière. Aujourd'hui, l'assise financière des EPT repose sur la contribution des communes (FCCT) dont on réprovoe tous l'augmentation. Or, la dynamique financière de la fiscalité économique (Cotisation foncière des entreprises) qui est déjà sources de difficultés et de différences importantes n'est pas dynamique et c'est pourtant aujourd'hui le seul levier pour augmenter les ressources des EPT. Le mot « entreprise » est très peu employé dans les travaux mais la fiscalité économique qu'on est en train de potentiellement créer va avoir finalement un effet assez négatif pour la Métropole en tant que telle.

Je crois qu'il faut qu'on joue avec les mêmes règles du jeu entre les EPCI et les EPT, dans la manière dont ils sont construits à la fois dans leur dynamique de compétence et donc de ressources pour qu'on puisse avoir un jour un « jeu égal » qui s'opère au sein de l'unité urbaine et qui puisse peut-être permettre de dépasser ces frontières ou ces dichotomies.

J'ajoute juste un mot sur les « frontières physiques », qui effectivement sont des points importants à l'échelle métropolitaine et régionale qui doivent être dépassés parce qu'aujourd'hui il y a un enjeu dans le Grand Paris de « qualité de vie » de « qualité des mobilités » et que ces questions de franchissement de fleuve mais aussi de voies ferrées, de grandes nationales et d'autoroutes sont des questions centrales qui permettent de faire lien et effectivement d'écrire cette métropole physiquement pour pouvoir expliquer ensuite à nos concitoyens qui sont les premiers concernés par cette histoire, ce qu'apportent un dialogue et une vraie négociation à l'échelle métropolitaine... »

Jean-Noël MOISSET, Maire de Survilliers

« J'interviens en tant que représentant de la Communauté d'Agglomération Roissy Pays de France, un peu atypique dans la mesure où elle est composée de communes de moins de 100 habitants et d'une de 50 000. La relation se passe très bien, nous sommes aujourd'hui avec 42 communes, 350 000 habitants, capable de travailler ensemble. Par contre nous ne souhaitons pas travailler ensemble « tout seul ». D'où la volonté de se tourner vers nos voisins de Seine-Saint-Denis qui touchent également l'aéroport et avec qui on est obligé de travailler pour avoir une logique territoriale et une logique économique qui soient cohérentes. C'est tellement sensible qu'avant même d'être avec cette nouvelle communauté, nous avons créé une association des collectivités du Grand Roissy pour pouvoir, à 72 communes, essayer de réfléchir sur une logique de développement de ce territoire économique assez exceptionnel. Il est certain que nous possédons des capacités de développement qui sont assez considérables avec dans le même temps une population qui est complètement exclue de ce développement et pour des raisons aussi simples que le transport. Aujourd'hui, si je prends ma commune de Survilliers, nous sommes à 7 km de Roissy. Or pour se rendre à l'aéroport par les transports en commun il faut 1h30, c'est quelque chose d'aberrant ! Il est aberrant aussi de voir que Roissy n'est pas relié à la capitale par un moyen de transport rapide à part le RER B. Tout cela fait que nous souhaitons très largement pouvoir participer aux discussions qui sont menées dans le cadre de ce Forum pour y apporter notre vision et puis aussi garder une cohérence par rapport à cet ensemble. Nous n'avons pas intégré la MGP parce qu'il se trouve que notre EPCI est très au Nord. Par contre nous ne souhaitons pas nous isoler même si nous avons un territoire particulier et économiquement riche, nous souhaitons pouvoir participer à l'ensemble de cette réflexion. »

Jean-Michel ISSAKIDIS, Conseiller communautaire Versailles Grand Parc

« Je voudrais faire quelques suggestions en vue de prolonger l'exposé qui nous a été fait concernant cette étude. Tout d'abord, il ne serait pas inintéressant à l'avenir - si cela est possible - d'intégrer dans la notion d'urbanisme l'existence des réseaux de communication THD et les voies de communication en prenant en compte les temps de parcours. Je pense à cette cartographie de la France dilatée par le temps de parcours qu'autorisait la mise en œuvre progressive du TGV. Cela donnerait une vision plus proche des réalités qu'attendent nos concitoyens.

Tout ça pour éviter un obstacle, celui de reproduire malgré nous, si nous n'y faisons pas attention, les erreurs cumulatives qui ont été perpétrées lorsqu'ont été mis en œuvre les concepts de l'intercommunalité sans forcément prendre en compte le besoin réel des habitants. Ce serait une erreur de faire des plans ou des récits métropolitains sans jamais, à un moment ou à un autre, poser la question aux habitants : de quoi avez-vous besoin ? Jamais les habitants n'ont demandé la création des intercommunalités. On a essayé le mieux possible de donner un peu d'épaisseur à ces initiatives qui venaient d'ailleurs et on a réussi à différents endroits à matérialiser des choses concrètes par la mise en œuvre de projets d'intercommunalité. Par exemple le ramassage des ordures ménagères, cela parle aux gens. S'il était possible à nouveau d'attacher au fait métropolitain, au récit métropolitain, des projets qui parlent à nos concitoyens, je trouve que ce serait un énorme progrès et cela nous éviterait de tomber dans l'écueil des EPT qui ont été évoqués ou de différents « satellites orbitaux » dont personne ne voit jamais à quoi cela sert... »

Patrick JARRY, Maire de Nanterre - Premier vice-président du Forum métropolitain du Grand Paris

« Le fait métropolitain, la métropolisation impose le mélange des cultures, des territoires. C'est ça d'ailleurs que la métropole, les institutions métropolitaines et les intercommunalités devront corriger. C'est cette partition des territoires. Si elle ne le corrige pas, cette métropole d'Île-de-France parisienne comme toutes les métropoles du monde n'ont pas d'avenir. Elles iront à la déflagration et à la confrontation et ce sera encore plus dur qu'actuellement car la densité y est considérable.

Dernière chose, la demande de convergence de travail des élus, de solidarité des territoires, est bien plus grande chez les habitants que ceux qu'on veut leur faire dire. Les habitants sont comme tout un chacun, partagés entre cette idée de « mon immédiat », de « ma commune », de « mon quartier » et en même temps, ils perçoivent bien qu'ils sont dans un espace beaucoup plus grand que celui qui est leur quotidien et donc ils voient ce besoin de travailler ensemble. Il y a à la fois de la crainte ou du doute sur l'utilité de ces intercommunalités, et en même temps il y a cette demande, de saisir le phénomène métropolitain et la manière dont il se pense... »

Yasmine BOUDJENAH, Première adjointe au Maire de Bagneux

« Je remarque qu'il n'y a aucune femme de grande couronne interviewée et il faut qu'on y soit attentif dans les études si on veut que nos citoyens puissent mieux s'identifier aux institutions métropolitaines. Dans les cartes on fait remarquer que 90 % des franciliens, à l'avenir, habiteront à moins de 2 km d'une des gares du Grand Paris Express donc c'est extrêmement important. Il faut donc que nous soyons attentifs et des décideurs courageux, pour ne pas qu'il n'y ait pas de nouvelles frontières, de nouveaux déséquilibres qui soient créés. Et donc, cette question de l'aménagement autour des gares du RGPE et des moyens qui seront donnés ou pas pour y construire du logement social, des équipements accessibles à tous. Il faut que l'on fasse attention au coût du foncier, ça m'apparaît comme un des enjeux majeurs pour l'avenir... »

« En conclusion à ce débat, je veux remercier tous les élus pilotes qui ont travaillé pendant des mois, je veux remercier l'APUR et l'IAU-ÎdF pour leur expertise et le gros travail qu'ils ont fait. On le voit bien, en fonction des élus qui se sont exprimés, qu'il y a des visions différentes portées par les collectivités et les collègues élus. Je pense qu'il faut d'abord se dire que depuis le 1^{er} janvier 2016, il y a quand même un fait nouveau à prendre en compte. C'est qu'un francilien, en fonction de l'endroit où il se trouve, n'est plus administré de la même façon. Deuxièmement, la création de la MGP est venue mettre en place 3 cercles concentriques en Île-de-France : le 1^{er}, c'est celui de la MGP composé de Paris et de la première couronne, le 2^e, c'est celui des communautés d'agglomération issues de la loi Maptam qui doivent, depuis le 1^{er} janvier 2016, avoir au moins 200 000 habitants et qui vont jusqu'au bout de la zone dense, et puis il y a tout le reste de l'Île-de-France qui est situé derrière ce 2^e rideau et qui est composé de communautés de communes de taille beaucoup plus modeste. Forcément, je pense qu'un habitant de la petite couronne, de la MGP et de cette grande couronne-là ne peut pas porter la même vision aujourd'hui de l'organisation institutionnelle et ne peut pas se sentir francilien de la même façon. D'ailleurs cet effet frontière, les franciliens le connaissent aujourd'hui parce que lorsqu'on est derrière le « grand rideau », on a un « effet transport » pour aller au centre et on a moins de développement économique que dans la première couronne ou dans la zone dense urbaine. Attention, peut-être que la MGP et les lois NOTRe et Maptam peuvent accentuer ce phénomène. Aujourd'hui, c'est vrai que l'aspect économique n'est pas contenu dans l'étude, or, c'est une donnée du problème. Est-ce que ce n'est pas le Grand Paris Express qui va créer la vraie frontière, tout simplement parce que le nouveau mode de transport qui n'ira plus vers les extrémités mais qui sera davantage concentrique va faire un appel au développement économique. Il peut y avoir aussi un effet d'aspiration de la métropole vers les territoires organisés aujourd'hui en communauté d'agglomération qui sont dit « d'avenir » et je pense à Roissy, à Saclay, ce qui pourrait peut-être créer encore une disparité supplémentaire. Effectivement, l'étude montre que *a priori* il n'y a pas d'effet frontière à craindre mais il manque une donnée, c'est le développement et l'organisation économique sur l'ensemble de l'Île-de-France... »

