

Avis n°2017-10
présenté au nom de la commission Aménagement du territoire
par **Nicole SERGENT**

L'avenir des territoires péri- métropolitains en Ile-de-France

11 juillet 2017



Avis n° 2017-10
présenté au nom de la commission Aménagement du territoire
par **Nicole SERGENT**

11 juillet 2017

L'avenir des territoires péri-métropolitains en Ile-de-France

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- Le Code général des collectivités territoriales ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;
- La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales ;
- La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ;

- Le Schéma directeur de la Région Ile-de-France révisé, approuvé par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 ;
- Le Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) arrêté par le Préfet de Région le 4 mars 2015 (n°2015063-0002) ;
- Les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) de l'Essonne (29 mars 2016 n°2016-PREF.DRCL/158), de Seine-et-Marne (30 mars 2016 n° 2016/DRCL/BCCCL/28), des Yvelines (29 mars 2016 n°2016089-0002), du Val d'Oise (30 mars 2016 n° A16-100-SRCT), arrêtés par les préfets de département ;
- Le Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2020, entériné le 9 juillet 2015, y compris l'avenant signé le 7 février 2017 ;

Les rapports et délibérations du Conseil régional d'Ile-de-France :

- CR n° 187-16 du 22 septembre 2016 relatif à l'adoption d'une carte unique des bassins d'emploi en Ile-de-France ;
- CR n° 181-16 du 17 novembre 2016 relatif à la création du Contrat d'aménagement régional (CAR) ;
- CR n° 200-16 du 17 novembre 2016 relatif au nouveau Contrat rural (COR) ;
- CR n° 230-16 du 14 décembre 2016 relatif à la Stratégie pour la croissance, l'emploi et l'innovation de la Région Ile-de-France et à l'adoption du Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation 2017-2021 (SRDEII) ;

Les rapports et avis du Ceser :

- Les rapports et avis n° 2011-01 du 13 janvier 2011 sur « Les territoires interrégionaux et ruraux franciliens » (Marc REMOND) ;
- L'avis n° 2012-13 du 17 octobre 2012 relatif au « Projet de Schéma directeur de la Région Ile-de-France - Ile-de-France 2030 » (Pierre MOULIE) ;
- Les rapports et avis n° 2013-01 du 23 janvier 2013 relatifs au « Projet de Schéma directeur de la région Ile-de-France arrêté par le Conseil régional le 25 octobre 2012 » (Pierre MOULIE) ;
- L'avis n° 2015-05 du 21 mai 2015 relatif au projet de Contrat de plan Etat-région 2015-2020 (CPER) (Daniel RABARDEL) ;
- L'avis n° 2015-13 du 22 octobre 2015 sur « L'Ile-de-France et la réforme territoriale » (Daniel HANNOTIAUX) ;
- L'avis n° 2015-14 du 22 octobre 2015 relatif à la Métropole du Grand Paris (Nicole SERGENT) ;
- L'avis n° 2016-15 du 8 décembre 2016 sur le Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) (Jean-Louis RABOURDIN) ;
- L'avis n° 2017- 02 du 17 janvier 2017 relatif au projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) d'Ile-de-France (Martine THEAUDIERE, Colette AUBRY) ;
- Les rapports et avis n° 2017- 05 du 23 février 2017 « Besoins de mobilités des personnes : offres nouvelles et impacts » (Vincent GAUTHERON, Jean-Michel RICHARD) ;

Considérant :

Les mutations institutionnelles :

- La nouvelle architecture des compétences des collectivités territoriales telle que déterminée par les lois MAPTAM et NOTRe ;
- Le rôle renforcé de la Région avec, notamment, le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, les compétences accrues en matière de formation et d'orientation professionnelle ;
- Son rôle de coordination des politiques publiques dans l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales ;
- La reconfiguration des régions limitrophes, Hauts-de-France, Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Normandie ;
- La transformation profonde de la carte intercommunale francilienne, et, plus particulièrement, la création de quelques grandes intercommunalités par le SRCl et la mise en place de la Métropole du Grand Paris (MGP) ;

Les évolutions économiques récentes :

- Les dynamiques métropolitaines avec le renforcement du « cœur de métropole »- la zone centrale de l'agglomération parisienne- en terme de créations d'emploi (82 % de la croissance des emplois de 2007 à 2012 ; entre 2009 et 2013 + 1,9 % dans la MGP et seulement + 0,3 % hors MGP) et de secteurs d'activités (services et tertiaire supérieur) ;
- Le repli de l'emploi industriel (entre 2000 et 2013, perte de 144 000 emplois) qui affecte surtout les territoires « péri-métropolitains », territoires de « grande couronne » et le déséquilibre important emploi/actifs dans la plupart de ces territoires ;

Certaines spécificités territoriales franciliennes :

- La place de ces territoires dans la métropole fonctionnelle¹ : plus de 90 % de la superficie francilienne ; 43 % de la population régionale ; premiers producteurs de logement en Ile-de-France (54 % de la construction régionale de 2002 à 2012) ; pôles de développement métropolitain (Roissy, Saclay...) ; potentiel naturel, agricole et forestier exceptionnel ; poumon « vert » de la région capitale ; potentiel culturel et touristique remarquable ;
- L'originalité de cette métropole dans le concert des grandes villes mondiales par son environnement rural exceptionnel ;

Les grandes orientations stratégiques :

- Les orientations du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) qui visent à réduire les inégalités sociales et territoriales, à construire une métropole attractive, plus solidaire et plus robuste ;
- Les orientations du SRDEII pour une « Ile-de-France leader dans le monde, attractive, conquérante et créatrice de richesse » ;

¹ La métropole fonctionnelle correspond à l'aire urbaine de Paris qui dépasse les limites de la région Ile-de-France et correspond à l'agglomération et à un ensemble de communes urbaines et rurales dont au moins 40 % des actifs résidents ont un emploi dans l'agglomération parisienne ou unité urbaine de Paris;

Emet l'avis suivant :

Article 1 : Mesurer les risques de nouvelles inégalités territoriales en Ile-de-France

Le Ceser alerte sur les risques de nouvelles inégalités territoriales en raison des récentes évolutions économiques qui renforcent le poids du cœur de l'agglomération et des mutations institutionnelles avec l'émergence de la Métropole du Grand Paris (MGP) et de très grandes intercommunalités au sein de l'unité urbaine².

Aux fortes inégalités déjà présentes marquées par une opposition Ouest/Est pourraient s'ajouter une **fragmentation croissante de l'espace régional** francilien et une **marginalisation des territoires péri-urbains** et ruraux les plus périphériques.

Article 2 : Avoir de l'ambition pour les territoires péri-métropolitains, une exigence pour l'avenir de l'Ile-de-France

Le Ceser rappelle que les orientations du SDRIF comme celles du SRDEII imposent de **donner toute leur place aux territoires péri-métropolitains dans le développement de la région Ile-de-France**.

Article 3 : Pour des stratégies de développement plus ambitieuses pour les territoires « péri-métropolitains »

- Article 3.1. Les stratégies de développement doivent permettre **d'associer tous les territoires de « grande couronne » aux dynamiques métropolitaines** tout en s'appuyant sur un développement endogène fondé sur les atouts très diversifiés de ces territoires et sur l'économie présenteielle.
- Article 3.2. Les choix de développement doivent s'attacher à **valoriser les ressources territoriales** en utilisant les opportunités qu'offrent notamment l'économie circulaire, les circuits courts, les énergies renouvelables, le numérique... pour déployer les activités industrielles, logistiques, agricoles, récréatives et touristiques qui peuvent fonctionner à de multiples échelles, du local au régional, à l'international.
- Article 3.3. Le développement et l'aménagement des territoires péri-métropolitains sont essentiels **pour réduire le déséquilibre francilien habitat/emploi** d'autant que ces territoires doivent participer de manière significative à la réalisation de l'objectif annuel de construction de logements neufs (32000 logements selon le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement sur un total de 70 000 logements).
- Article 3.4. **La préservation et la valorisation des espaces ouverts doivent être conduites avec rigueur et détermination**. Ces espaces péri-métropolitains ne peuvent plus être soumis à la pression urbaine et métropolitaine sous prétexte de foncier moins coûteux alors qu'ils sont un atout pour un développement durable de toute la région Ile-de-France.

Article 4 : Pour des politiques d'aménagement plus structurantes

- Article 4.1. Le Ceser considère que le renforcement des intercommunalités doit permettre la **construction de solides projets de territoires ancrés sur les spécificités et aménités territoriales**.

² L'unité urbaine au sens de l'Insee est un ensemble de communes caractérisé par un bâti continu (sans coupures de plus de 200m)

Ces projets de territoire doivent plus particulièrement valoriser les espaces agricoles et forestiers, la qualité du cadre de vie et les espaces de respiration.

- Article 4.2. Le développement des territoires péri-métropolitains impose **d'améliorer la mobilité** par :
 - un **renforcement des infrastructures de transports** avec l'amélioration du maillage infra départemental et du maillage radial,
 - un **recours plus affirmé à l'intermodalité** repensée à la lumière des évolutions induites par le numérique et en lien avec la nouvelle configuration des réseaux structurants franciliens (Grand Paris Express, Eole).

Des mobilités plus adaptées et plus faciles sont en effet une des conditions du développement des territoires périurbains et ruraux.

- Article 4.3. Le Ceser souligne la nécessité de **maintenir et développer une offre de services de qualité**.

Les territoires péri-métropolitains, en particulier les territoires les plus périphériques, doivent disposer d'une plus grande densité et d'une plus grande diversité d'équipements et de services, y compris de type métropolitain, qu'il s'agisse d'équipements sportifs et culturels, de formations, de commerces de proximité... Une attention particulière doit être portée à l'offre territoriale de santé et de prise en charge des personnes âgées dépendantes et celles en situation de handicap.

- Article 4.4. Le Ceser rappelle que, dans le cadre du polycentrisme hiérarchisé qu'il soutient, **les pôles structurants à vocation métropolitaine sont à conforter** et qu'il est indispensable de **porter une attention plus forte aux pôles urbains secondaires de « grande couronne »** pour qu'ils puissent exercer vraiment leur rôle de villes trait d'union des territoires interrégionaux, relais des coopérations interrégionales à développer avec les régions limitrophes.

Article 5 : Pour des outils d'aménagement mieux adaptés aux réalités des territoires périurbains et ruraux

- Article 5.1. Le Ceser insiste sur la nécessité de **faciliter l'accès** des EPCI et communes, surtout pour les territoires périurbains et ruraux, **à des outils partagés d'analyse et d'élaboration des projets de territoires**.

Le Ceser estime que le dispositif prévu dans le volet territorial du CPER 2015-2020 est insuffisant par rapport aux besoins en matière d'ingénierie et d'aménagement.

Le Ceser suggère que l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) soit plus largement mis à contribution pour fournir ce type d'outils et d'études aux intercommunalités. Cela pourrait être aussi plus systématiquement une mission des agences départementales d'aménagement.

- Article 5.2. Le Ceser considère qu'il est souhaitable de **s'appuyer sur les parcs naturels régionaux (PNR) comme outil pertinent de développement et d'aménagement des territoires ruraux** et qu'il est indispensable de **concrétiser rapidement le projet Brie et Deux Morins, et celui du Bocage Gâtinais** tout en consolidant les PNR existants.
- Article 5.3. Le Ceser est favorable à **l'adaptation**, prévue par la loi, **de la carte des syndicats intercommunaux aux nouveaux périmètres des EPCI** dont les compétences d'urbanisme et d'aménagement ont été renforcées. Cette démarche doit nécessairement tenir compte des spécificités et contraintes de certaines missions ainsi que de la complexité liée à la

concentration métropolitaine et à la densité urbaine (par exemple, prise en compte des bassins versants pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ; aspects techniques pour le traitement des ordures ménagères...).

- Article 5.4. Compte tenu du rôle important que joue le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales d'Ile-de-France (FPIC) dans la redistribution des moyens dont disposent les collectivités locales, le Ceser considère que la **révision des modalités de péréquation à l'échelle régionale devrait être mise à l'étude** en lien avec la nouvelle géographie intercommunale et l'évolution des compétences.

Article 6 : Pour des politiques de développement et d'aménagement fondées sur une inter-territorialité

Le Ceser considère que le développement territorial équilibré d'une région métropolitaine telle que l'Ile-de-France doit se fonder de plus en plus sur l'inter-territorialité avec la mise en réseau des territoires et le choix de complémentarités assumées et d'interdépendances choisies. L'inter-territorialité peut se décliner selon plusieurs axes :

- Article 6.1. **Articuler les projets de territoire entre eux et les inscrire dans une vision régionale d'ensemble** en travaillant les identités des territoires et en repérant bien les complémentarités.

Le Ceser invite la Région à donner plus de cohérence aux politiques contractuelles qu'elle mène en s'assurant que les différents contrats signés avec les intercommunalités, parcs et communes concourent à la mise en œuvre des projets de territoire.

Par ailleurs, le Ceser considère que les politiques contractuelles de la Région et de l'Etat devraient être mises en synergie, par exemple nouveau contrat rural porté par la Région et contrat de ruralité porté par l'Etat.

- Article 6.2. **Revoir**, en lien avec la nouvelle carte intercommunale et la carte des bassins d'emploi, **les périmètres des SCoT** qui demeurent, pour le Ceser **une échelle intermédiaire de planification pertinente** pour construire les complémentarités et interdépendances.
- Article 6.3. **Inclure dans les schémas stratégiques régionaux une déclinaison territoriale plus adaptée** à la diversité et à la spécificité des territoires et mieux mettre en cohérence les différents schémas sur la base d'une vision métropolitaine plus affirmée.
- Article 6.4. **Encourager les EPCI qui le souhaitent à recourir à l'expertise des organismes associés de la Région** qui pourraient développer leur travail en commun.

Article 7 : Pour une co-construction de l'inter-territorialité par tous les acteurs, tant publics que privés, sous l'impulsion de la Région

Pour le Ceser, **l'inter-territorialité doit devenir un axe transversal des politiques publiques**. La Région a un rôle central pour la construire.

- Article 7.1. Faire de la **Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) le lieu d'élaboration stratégique et de coordination des politiques publiques de développement et d'aménagement**.

Au-delà du rôle que lui assigne la loi pour l'exercice concerté des compétences, la CTAP pourrait être l'outil opérationnel pour penser et mettre en œuvre l'inter-territorialité que le Ceser appelle de ses vœux.

L'objectif est de **favoriser la mise en réseau des intercommunalités, les coopérations et interdépendances choisies dans le cadre d'une vision métropolitaine partagée par tous**. La taille des intercommunalités franciliennes qui leur donne capacité à dialoguer entre elles est un facteur favorable pour la construction des complémentarités et interdépendances.

- Article 7.2. **S'appuyer sur les départements péri-métropolitains comme acteurs de la construction des relations interterritoriales.**

L'ancrage des conseillers départementaux et leur proximité avec les élus communaux et intercommunaux, les compétences exercées par l'institution départementale, notamment en matière de solidarité territoriale, confèrent aux départements un rôle pour favoriser les échanges et les coopérations entre les intercommunalités, en premier lieu pour les territoires périurbains et ruraux.

- Article 7.3. **Associer tous les acteurs économiques et sociaux**, publics et privés, en favorisant la mise en place de structures souples de coopération autour de projets de développement territorial.

Dans ce cadre, **encourager la remontée des projets susceptibles de contribuer au développement de la « grande couronne »** par le biais d'une structure type « Outer London » réunissant élus locaux, organismes consulaires, entreprises.

- Article 7.4. **Soutenir les lieux de réflexion et de mise en commun des analyses et des expériences** tels l'association « Grande couronne Capitale », le Forum métropolitain du Grand Paris qui vise à faire converger les stratégies de développement et d'aménagement sur la base d'une vision métropolitaine partagée.

Article 8 : Les territoires péri-métropolitains, un atout pour le rayonnement et l'attractivité de l'Ile-de-France

Par leur superficie, leurs ressources diversifiées, leur potentiel agricole et forestier, leurs espaces récréatifs, leurs pôles de développement métropolitain, les territoires péri-métropolitains ont vocation à apporter une contribution essentielle au dynamisme économique et social de la région Ile-de-France et à sa résilience.

Dans la construction d'un développement métropolitain durable, le Ceser considère que ces territoires sont stratégiques.

Refonder le lien qui les unit au cœur de l'agglomération et leur place dans le fonctionnement métropolitain, assurer leur développement et leur aménagement sont de nature à donner plus de force au rayonnement et à l'attractivité de la région capitale.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 99

Pour : 99

Contre : 0

Abstentions : 0

Ne prend pas part au vote : 0



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)