

The logo for Ceser, featuring a stylized sunburst icon above the word "Ceser" in a blue sans-serif font.The logo for Ile-de-France, featuring a red star icon followed by the text "ile de France" in a red sans-serif font.

# rappport

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

**11 juillet 2017**

Rapport présenté au nom de la commission  
Aménagement du territoire par **Nicole SERGENT**



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

Rapport présenté au nom de la commission Aménagement du territoire

par **Nicole SERGENT**

11 juillet 2017



# Sommaire

<b>Prolégomènes</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Première partie – Des dynamiques territoriales hétérogènes</b> .....	<b>9</b>
<b>1. L’Ile-de-France, une région métropolitaine</b> .....	<b>9</b>
1.1. Le fait métropolitain.....	10
1.2. Les dynamiques métropolitaines en Ile-de-France.....	13
1.3. Métropolitain/urbain/périurbain : des différences de modes de vie mais des catégories de moins en moins tranchées.....	15
<b>2. Les territoires « péri-métropolitains » (hors MGP) dans l’espace de la métropole francilienne</b> .....	<b>18</b>
2.1. Les territoires « péri-métropolitains » : de quels territoires parle-t-on ? .....	18
2.2. Des territoires entre autonomie et interdépendance .....	21
<b>3. Des disparités et des évolutions divergentes</b> .....	<b>23</b>
3.1. Nouvelle dynamique démographique et disparités sociales .....	23
3.2. Une grande diversité de l’offre territoriale .....	25
3.3. Des territoires au service de la métropole qui offrent un potentiel spécifique de développement.....	27
<b>Deuxième partie – Évolutions institutionnelles et politiques d’aménagement dans les territoires péri-métropolitains</b> .....	<b>30</b>
<b>1. Un paysage institutionnel en profonde mutation</b> .....	<b>30</b>
1.1. De nouvelles structures intercommunales en grande couronne .....	30
1.2. Des compétences redistribuées entre Région et Départements .....	36
<b>2. Un jeu des acteurs en évolution, de nouveaux cadres d’échanges et de coopérations</b> .....	<b>36</b>
<b>3. Les outils de planification et d’aménagement</b> .....	<b>38</b>
3.1. Les outils de planification.....	38
3.2. Les outils d’aménagement et d’intervention .....	41
<b>Troisième partie – Quelle ambition pour les territoires péri-métropolitains ?..</b>	<b>53</b>
<b>1. Pour des stratégies de développement valorisant les spécificités des différents territoires</b> .....	<b>53</b>
1.1. Associer tous les territoires aux dynamiques métropolitaines .....	54
1.2. Promouvoir un développement endogène, incluant l’économie résidentielle ...	55

<b>2. Pour des politiques d'aménagement plus structurantes.....</b>	<b>57</b>
2.1 Articuler plus efficacement aménagement du territoire et développement économique.....	57
2.2. Penser et construire l'inter-territorialité .....	58
<b>3. Pour des outils d'aménagement adaptés au service des EPCI et des communes .....</b>	<b>60</b>
3.1. Favoriser l'échange et la coopération des acteurs à tous les niveaux .....	60
3.2. Veiller aux possibilités d'accéder pour les EPCI et communes à des outils d'ingénierie et d'urbanisme .....	60
3.3. Soutenir les PNR et accélérer la réalisation des projets Brie-Deux Morins et Bocage Gâtinais, comme outils originaux d'aménagement des territoires ruraux .....	61
 Liste des membres de la commission.....	 63
Glossaire .....	65
Bibliographie.....	67
Annexes.....	71

# Prolégomènes

Depuis de nombreuses années, le Ceser Ile-de-France considère que la réflexion sur l'avenir de la région doit mieux prendre en compte la diversité des territoires pour conduire à un développement équilibré de l'ensemble régional.

Progressivement, s'est installée l'idée que l'Ile-de-France devait intégrer de manière positive dans sa stratégie les territoires hors de la zone dense à la fois parce qu'ils ont constitué une ressource foncière pour des activités indispensables au fonctionnement urbain mais aussi parce qu'ils représentent un « poumon vert » bénéfique à tous les habitants de la région.

Dès 2011, le Ceser examine, dans un rapport et un avis du 13 janvier, la question des « territoires interrégionaux et ruraux franciliens » présentés comme des zones fragiles à préserver.

En octobre 2012 et janvier 2013, deux avis relatifs au Schéma directeur de la région Ile-de-France, « Ile-de-France 2030 », tracent un projet de développement équilibré pour l'ensemble du territoire francilien en prenant le soin de valoriser les vastes territoires hors de la zone dense.

Les années 2014 et 2015 vont apporter un bouleversement institutionnel majeur au sein de l'organisation administrative de la Région Ile de France.

Il est donc paru opportun, dès le printemps 2015, à l'initiative de Pierre MOULIE, président de la commission Aménagement du territoire, de lancer une réflexion sur la question de l'avenir des départements péri-métropolitains alors qu'à cette période l'avenir des départements français en général était incertain d'un point de vue institutionnel.

En parallèle, le Ceser émettra deux avis : le 22 octobre 2015, d'une part, sur « L'Ile-de-France et la réforme territoriale » et, d'autre part, sur « La métropole du Grand Paris », en attirant l'attention sur le risque de décrochage des territoires franciliens exclus de la métropole.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la Métropole du Grand Paris est créée ; il devient officiel que l'Ile-de-France est scindée en deux zones : la Métropole et la zone péri-métropolitaine.

Au printemps 2016, l'institution départementale est clairement confortée avec des missions, spécifiques précisées par la loi ; la commission Aménagement du territoire décide alors d'élargir ses travaux vers « l'avenir des territoires péri-métropolitains », étendant son champ de travail, au-delà des questions institutionnelles, vers l'analyse de la dynamique métropolitaine et de ses effets latéraux.

Dans le même temps, l'avis du Ceser sur le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation – SRDEII - de novembre 2016 renforce encore la préoccupation du développement équilibré de l'ensemble de la région en identifiant des fragilités dans la définition et le contour des bassins d'emploi notamment hors de la zone dense.

Le pouvoir exécutif régional a clairement marqué sa volonté de mettre en place un développement équilibré de l'ensemble de la région et de valoriser les atouts de chaque type de territoire qu'il soit urbain, rural ou intermédiaire au sein de la région. Au-delà d'une exigence d'équité sociale, cette orientation devient une nécessité pour que l'Ile-de-France optimise son potentiel de région capitale.

Ce rapport contribue à la compréhension des dynamiques métropolitaines à l'œuvre en Ile-de-France tout en indiquant des orientations stratégiques pour un avenir plus harmonieux de la région.

Dans cette perspective, le Ceser va connaître de nouvelles étapes de réflexion dans les années à venir, avec la mise en service progressive du réseau du Grand Paris Express.

Cette infrastructure sera déterminante pour faciliter la mobilité des personnes au sein de la région mais aussi pour l'aménagement du territoire grâce notamment aux nouveaux quartiers prévus autour des gares. Cette densification de la zone urbaine représente une opportunité de développement pour la zone dense de la région mais aussi un enjeu essentiel pour l'aménagement des territoires régionaux dans leur ensemble.

Demain, grâce à cette infrastructure, l'Ile-de-France aura à développer de nouveaux équilibres entre zone dense et autres territoires régionaux, ce sera pour le Ceser une opportunité d'approfondir ce travail sur les territoires péri-métropolitains.

**Sylviane DELMAS**

**Présidente de la commission  
Aménagement du territoire**

# Introduction

La loi MAPTAM (sur la modernisation de l'action publique territoriale et sur l'affirmation des métropoles) de janvier 2014, celle sur la délimitation des régions de mars 2014 et la loi NOTRe (sur la nouvelle organisation territoriale) promulguée en août 2015 ont opéré un bouleversement majeur de l'organisation administrative territoriale.

Dès 2014, le Ceser Ile-de-France a porté son attention sur ces réformes en cours d'élaboration. Dans le cadre de deux saisines du Président de Région et après avoir produit, à la demande ce dernier, au début de l'année 2015, deux points d'étape, l'un sur la création de la Métropole du Grand Paris (MGP), l'autre sur « l'Ile-de-France et la réforme territoriale », le Ceser a rendu deux avis, élaborés en parallèle, en octobre 2015.

Le Ceser défend l'idée<sup>1</sup> selon laquelle l'Ile-de-France constitue un ensemble économique cohérent, les limites de l'espace régional correspondant à celui de l'aire urbaine de Paris (à quelques légères différences près), ce qui constitue a priori un atout évident en termes de gouvernance.

Avec l'émergence de la MGP (57% de la population francilienne, 73% du PIB francilien), la création de très grandes intercommunalités dans les territoires correspondant au reste de l'unité urbaine de Paris, la question d'un développement équilibré de l'ensemble francilien comme celle de l'évolution nécessaire de la gouvernance régionale se posent avec plus d'acuité.

Dans ce contexte marqué par cette profonde mutation institutionnelle affectant l'organisation administrative francilienne, mais aussi par des évolutions économiques contrastées au sein de l'espace francilien avec une tendance à la « reconcentration » des activités dans la zone dense, les territoires « péri-métropolitains » - territoires de « grande couronne » situés en dehors du périmètre de la Métropole du Grand Paris- pourraient être en partie fragilisés dans leur développement et connaître un relatif décrochage, accentué par la réalisation du nouveau réseau de transports du Grand Paris Express (GPE).

La commission Aménagement du territoire a donc souhaité poser la question de l'avenir de ces territoires « péri-métropolitains » qui risquent de payer un tribut significatif au développement de la zone dense sans en recueillir les bénéfices. C'est une question de justice spatiale mais aussi d'efficacité économique dans une région qui a la chance de garder une activité agricole et industrielle significative, ce qui la rend atypique par rapport à la plupart des autres grandes métropoles mondiales.

Poser la question de l'avenir de ces territoires, c'est aussi prendre acte du fait que la réalité métropolitaine excède l'espace délimité par le périmètre institutionnel de la Métropole du Grand Paris.

En effet, plutôt que comme un centre appelé à monopoliser l'essentiel des activités créatrices de richesses, le fait métropolitain est à considérer de plus en plus comme un réseau de flux diversifiés fonctionnant à des échelles différentes et au sein desquels les territoires « péri-métropolitains » doivent pouvoir se positionner autrement que sur des seules fonctions support ou comme réserve foncière.

Le rapport s'attache dans un premier temps à illustrer l'ampleur et les formes de la dynamique métropolitaine en cours, les risques qui en découlent en termes de fracture territoriale, à dresser un état des lieux de la situation des territoires des quatre départements

---

<sup>1</sup> Largement étayée par les travaux de l'IAU-IDF.

« péri-métropolitains » marqués par des dynamiques territoriales hétérogènes tant du point de vue de leur place dans l'espace francilien (géographie physique et humaine, morphologie environnementale, organisation territoriale, poids économique et social, diversité de leur problématique de développement... ) que des atouts, faiblesses et opportunités qui les caractérisent.

Dans un second temps, le rapport propose une analyse du nouveau cadre institutionnel lié à la mise en place des nouvelles intercommunalités et à l'architecture des compétences entre collectivités territoriales en pleine évolution. Il fait le point sur l'impact qui en résulte sur l'évolution du jeu des acteurs, sur les outils de planification et d'aménagement à leur disposition et sur la complexité pour la gouvernance régionale.

Enfin le rapport tente d'examiner les pistes et moyens d'affirmer le développement des territoires « péri-métropolitains » et leur place dans la dynamique métropolitaine.

Quelles stratégies de développement territorial pourraient permettre à ces territoires très divers de constituer un atout (et non pas seulement un espace de ressources) pour le territoire régional dans son ensemble, notamment en valorisant ce qui fait leur spécificité, et plus particulièrement la particularité du modèle francilien (une métropole mondiale dans un espace rural) tout en optimisant les effets d'entraînement de la dynamique métropolitaine ?

Quelles sont les conditions de succès en termes de gouvernance dans le nouveau cadre institutionnel mis en place ?

Quel rôle respectif pour les conseils départementaux et les nouvelles intercommunalités, qui ne disposent pas toutes des mêmes ressources en termes de compétences, moyens et savoir-faire pour assumer leur mission ?

Comment la Région, dans le cadre de ses compétences renforcées, et l'Etat peuvent-ils susciter et soutenir des politiques de développement et d'aménagement du territoire, assurer leur mise en synergie au service d'un développement dynamique et cohérent de l'ensemble du territoire francilien ?

# Première partie – Des dynamiques territoriales hétérogènes

## 1. L'Ile-de-France, une région métropolitaine

A l'échelle mondiale, l'agglomération parisienne (ou unité urbaine de Paris)<sup>2</sup> est aujourd'hui, avec New-York, Tokyo et Londres, une métropole globale, ville-monde qui concentre population, activités productives et services diversifiés à haute valeur ajoutée, enseignement supérieur et recherche, qui s'organise et se déploie à toutes les échelles (régional/national/global), ouverte sur une façade maritime (l'Axe Seine) et sur le monde (Roissy, Le Bourget, Orly).

Les métropoles fonctionnent à la fois comme des « hubs » / portes d'entrée sur le territoire d'activités mondialisées et pour partie dématérialisées (matières premières, produits financiers...) et comme lieux d'implantation des sièges sociaux des entreprises multinationales (avec toutes les fonctions d'appui induites : professions du chiffre, juristes, consultants, prestataires informatiques...).

L'aire urbaine de Paris qui s'étend d'ailleurs au-delà des limites administratives de l'Ile-de-France correspond à la métropole fonctionnelle, c'est-à-dire à l'espace économique, social, culturel très lié à l'agglomération. Elle est constituée de l'agglomération et selon la définition de l'Insee, de toutes les communes urbaines et rurales (la zone dite périurbaine) dont au moins 40 % de la population active résidente ont un emploi dans l'agglomération.

La métropole fonctionnelle, c'est à la fois l'espace qui accueille aussi bien toutes les fonctions métropolitaines de niveau supérieur et les sites/équipements qui les accompagnent (Saclay, Roissy, Val Europe, Génomôle, etc.) que l'espace qui accueille des activités industrielles, des zones logistiques, des grands services urbains (eau, énergie, collecte et traitement des déchets ...).

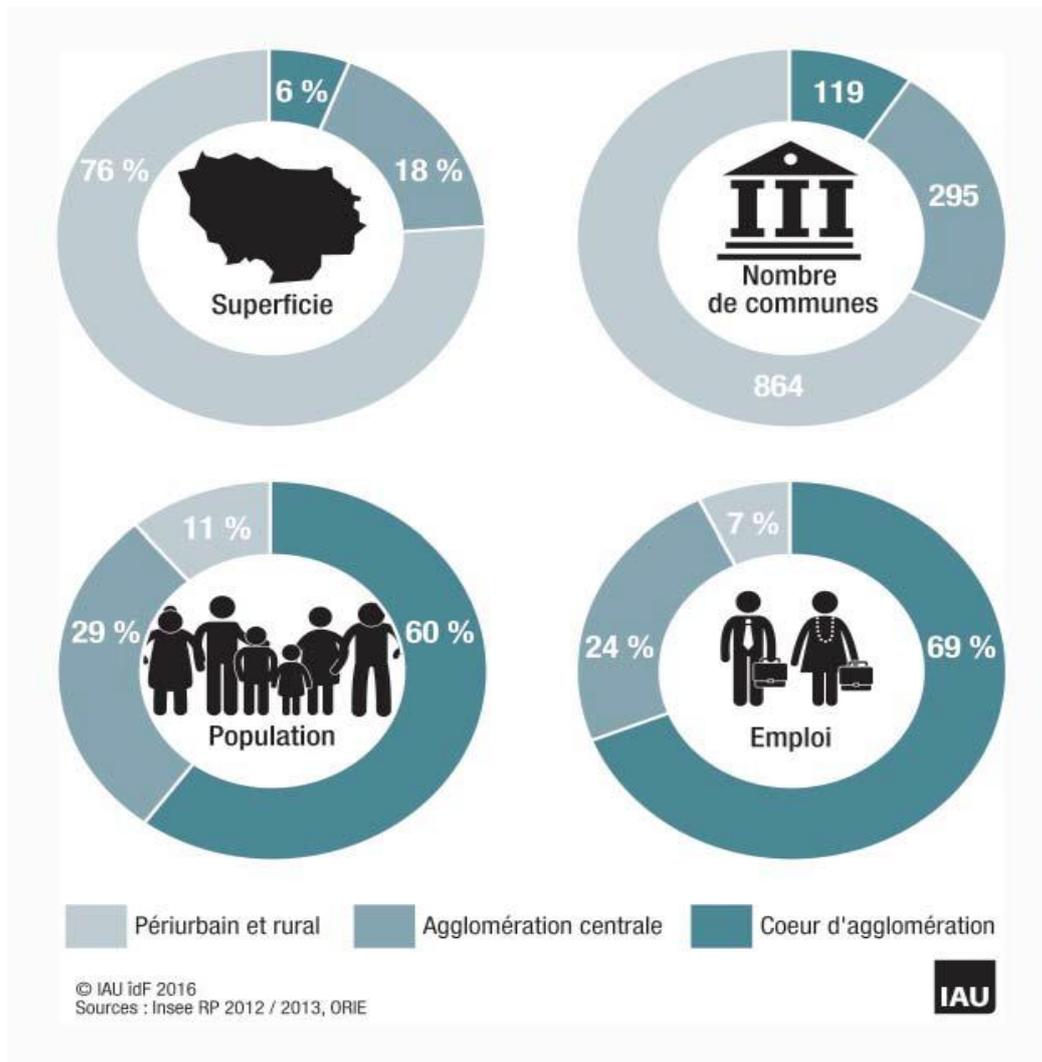
La métropole fonctionnelle constitue un vaste bassin d'activités et d'emploi à l'échelle de l'aire urbaine et un ensemble de bassins de vie liés entre eux dans lesquels les habitants organisent leur vie (emploi, logement, loisirs, sport, culture...).

L'Ile-de-France est, selon l'expression de l'IAU, une « agglomération hyper-centrée » dans laquelle le centre (ou cœur de métropole) a un poids démographique, économique considérable<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Unité urbaine au sens de l'Insee un espace (ensemble de communes) caractérisé par un bâti continu (sans coupure de plus de 200 mètres).

<sup>3</sup> Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France(IAU) : « Nouvelle organisation territoriale pour le Grand Paris » mars 2017.



## 1.1. Le fait métropolitain

Les métropoles sont particulièrement adaptées au nouveau contexte productif marqué notamment :

- par une concurrence plus intense, à plus grande échelle et plus complexe (prix, qualité, diversité des produits, réactivité, niveau de service...) qui impose de repenser les organisations traditionnelles ; mouvement dominant = globalisation des chaînes de valeur qui renforce la concentration des entreprises et des emplois, avec des systèmes productifs de nature oligopolistique (tendance renforcée par la numérisation progressive de la sphère productive) ;
- par un cycle de vie des produits de plus en plus court, où le temps de la conception (de plus en plus complexe) finit par l'emporter sur celui de la fabrication (du fait d'un renouvellement accéléré des gammes et du développement de petites séries de plus en plus personnalisées, facilité par les nouvelles techniques de production : imprimantes 3D, robotisation...)
- par la montée en puissance de l'économie de la fonctionnalité (valorisant l'accès à un service plutôt que la propriété d'un bien) ;
- par de nouvelles formes d'innovation, plus collaboratives (partenariat, sous-traitance / gestion dynamique de la propriété intellectuelle / élargissement du champ des acteurs parties prenantes).

Dans ce contexte, les métropoles offrent en effet d'indéniables avantages :

- elles constituent des lieux d'interface et d'hybridation permettant de croiser les compétences, de recomposer les chaînes de valeur, d'innover et de tester à grande échelle de nouveaux produits/services en explorant par essais-erreurs des réponses à des exigences peu ou mal définies a priori ;
- elles offrent des bassins de consommation suffisamment importants pour permettre la diversification des produits et la réponse à des marchés de niche ;
- elles permettent d'accéder à des ressources à haute valeur ajoutée (conseil, appui financier, R&D, professions du droit et du chiffre...) dont la viabilité est liée à l'effet taille ;
- elles facilitent les relations avec des territoires géographiquement éloignés (accès à une offre de transport à grande vitesse).

Les métropoles peuvent ainsi s'appréhender à la fois comme des connecteurs (à toutes les échelles) et comme des réducteurs d'incertitude (en permettant la multiplication des partenariats et des ressources mobilisables sur un même espace géographique), contribuant au développement économique selon trois logiques principales : la mutualisation des ressources, l'appariement des acteurs et les processus d'apprentissage collectif.<sup>4</sup>

Les évolutions récentes des métropoles mondiales (« les dynamiques métropolitaines ») sont marquées par une concentration/spécialisation autour des fonctions de « commandement » (services aux grandes entreprises, recherche et innovation, design, conception des produits, industries créatives...) à très haute valeur ajoutée.

Cela signifie que la métropole se définit davantage par ses fonctions<sup>5</sup> et par son degré de connectivité<sup>6</sup> que par sa taille (encore que les métropoles mondiales sont très supérieures à 10 millions d'habitants). L'effet taille joue surtout par la diversité des ressources (compétences, financements, innovation...) qu'il permet de trouver et doit donc s'appréhender en fonction du type et du degré de spécialisation de la métropole concernée.

Il n'y a pas de modèle métropolitain unique et il y a donc plusieurs façons de « faire métropole » dans la mesure où :

- on observe une grande diversité de situations en termes de taille, de densité, de connectivité, d'armature urbaine, de degré de spécialisation économique, de part des emplois de conception dans le total de l'emploi...
- l'efficacité<sup>7</sup> de la dynamique métropolitaine dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels :
  - l'efficacité et la qualité de la gouvernance<sup>8</sup> ;
  - la capacité d'hybridation entre différents univers (PME et grands groupes / monde de la recherche, de la culture et de l'entreprise / croisement sciences humaines, sciences dures et design...), qui ne naît pas spontanément du seul regroupement physique sur un même site<sup>9</sup> ;

<sup>4</sup> Ce que l'OCDE a pris l'habitude de synthétiser à travers le triptyque : « Learning / Matching / Sharing ».

<sup>5</sup> Part significative de l'emploi et de la valeur ajoutée consacrée à des activités de conception, de management, de recherche, de créativité... (ce que l'INSEE résume sous le terme de « fonctions métropolitaines »).

<sup>6</sup> Nombre, intensité et portée des échanges (transports, relations économiques, R&D, tourisme...) avec d'autres espaces.

<sup>7</sup> Entendue comme la capacité à générer des avantages comparatifs supérieurs aux externalités négatives liées à la densité (coût du foncier et de l'immobilier, pollution, temps de transport, qualité de vie...).

<sup>8</sup> Les travaux de l'OCDE ont pu montrer que le fractionnement institutionnel est un frein au développement métropolitain et que de ce point de vue, l'Ile-de-France est mal placée à l'échelle des grands pays développés. Cet enjeu de gouvernance s'applique bien évidemment à l'organisation administrative mais aussi aux fonctions support dont le bon fonctionnement conditionne celui de la métropole, comme dans le cas des transports (cf. par exemple les difficultés entraînées par la cogestion des lignes de RER entre la RATP et la SNCF, notamment sur le tronçon Paris – Roissy) ou encore dans le cas de territoires de projets emblématiques comme Saclay où le jeu d'acteurs (académiques, entreprises, aménageurs, collectivités locales, Etat...) demeure particulièrement complexe.

<sup>9</sup> Ce potentiel d'interface entre des univers différents, souvent associé aux espaces métropolitains, fonctionne d'autant mieux qu'il est structuré par des écosystèmes efficaces et visibles qui facilitent ces échanges. C'est dans cette optique que les associations professionnelles, les clubs d'investisseurs, les incubateurs, les réseaux consulaires doivent (re-)penser leurs missions respectives.

- l'ampleur des fractures socio-spatiales à l'échelle de la zone dense ;
- l'existence de fonctions métropolitaines structurantes à l'échelle internationale (place financière de référence, opérateurs de commerce international, centres de recherche de réputation mondiale...);
- la capacité à tisser des liens utiles avec d'autres métropoles à l'échelle nationale et internationale ;
- l'existence d'une façade maritime ;
- la qualité des infrastructures de transport localement et vers le grand large (réseau ferré, infrastructure routière, aéroports<sup>10</sup>, mais aussi les ports<sup>11</sup>, sans oublier les connexions numériques). Une mobilité fluide et efficace des personnes, des marchandises et des données représente la condition *sine qua non* du développement d'une économie de type métropolitain ;
- la qualité de vie, l'offre culturelle et les aménités.

Les effets d'entraînement sur les territoires environnants ne sont jamais garantis.

Cette déconnexion souvent observée entre les métropoles mondiales et leur environnement immédiat s'explique par trois phénomènes étroitement imbriqués :

- Le recul de la production industrielle (fondée sur un modèle concentrique centre – périphérie / conception - fabrication) ;
- Le développement de chaînes de valeur mondiales (production fractionnée et à longue portée) ;
- L'attrition des liens traditionnels entre donneurs d'ordres et PME locales (désormais mises en concurrence à une échelle beaucoup plus large).

On peut ainsi identifier trois grands types contrastés pour qualifier la relation entre la métropole et son environnement proche (« Hinterland ») :

- La métropole « moteur » (qui entraîne son Hinterland) ;
- La métropole « trou noir » (qui absorbe les ressources de son Hinterland) ;
- La métropole « hors sol » (totalement déconnectée de son Hinterland, voire de son pays, comme dans le cas londonien).

En première analyse, la métropole parisienne pourrait s'analyser comme un hybride des deux premiers types, se caractérisant à la fois par des liens structurants avec les autres grandes villes françaises mais un rapport passablement « utilitaire » à son environnement proche avec des effets d'entraînement limités et partiels à l'échelle de l'aire urbaine (qui correspond peu ou prou au territoire régional).

Si de nombreux facteurs entrent en jeu, le potentiel d'entraînement d'une métropole dépend pour une bonne part de :

- La nature et le degré de spécialisation de la zone métropolitaine ;
- La forme et l'organisation de l'armature urbaine (quelle densité du tissu urbain ? quelle différence d'échelle entre la ville centre, l'unité urbaine et les villes environnantes ?) ;
- L'efficacité, de la densité et de la forme du réseau de transports entre la périphérie à la zone dense ;
- La capacité à porter à la bonne échelle un projet métropolitain fondé sur des complémentarités territoriales organisées et assumées.

<sup>10</sup> On pense ici bien évidemment à la question de l'accessibilité à Roissy par la route et par le réseau ferré (actuellement peu fiable et promise à la saturation à court terme), mais aussi à la question du positionnement des aéroports franciliens face à une concurrence croissante à l'échelle mondiale.

<sup>11</sup> Le cas du port de Bonneuil-sur-Marne illustre bien ce type de difficultés : malgré sa position stratégique et son emprise disponible, il voit son développement entravé par des difficultés d'accessibilité routière.

## 1.2. Les dynamiques métropolitaines en Ile-de-France

L'Ile-de-France se caractérise aujourd'hui par une densification croissante et voulue de son cœur d'agglomération et par une absence de modèle de développement identifié, au risque de fragiliser gravement les territoires périphériques.

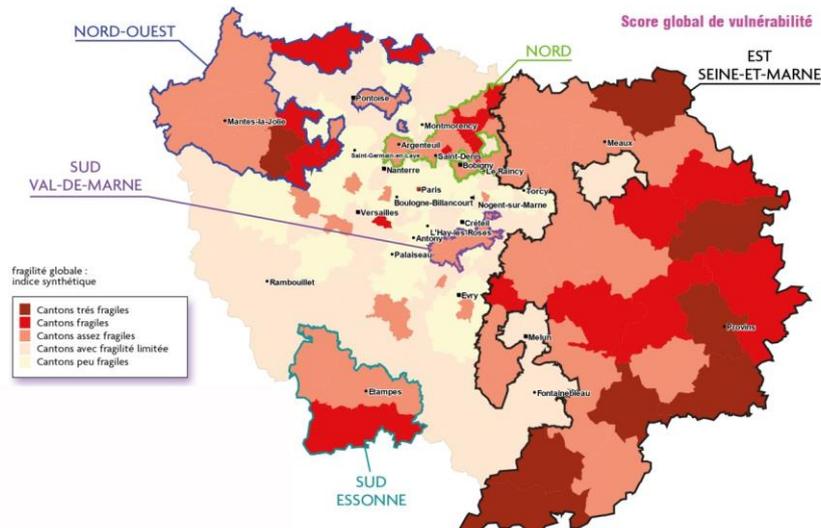
### Une tendance probablement durable à la concentration spatiale des activités

Si la deuxième moitié du XXème siècle (jusqu'aux années 1990) a été marquée par un desserrement de l'emploi du cœur de la métropole vers la périphérie, tiré par les pôles que sont les villes nouvelles ou les aéroports, les années 2000, au contraire, sont marquées par un resserrement marqué des créations d'emploi vers le cœur d'agglomération<sup>12</sup>, tiré par les territoires dynamiques comme le Stade de France, Carrefour Pleyel, les quartiers d'affaires dans Paris intra-muros (Bourse et Triangle d'or)<sup>13</sup>...

Au-delà des tendances générales rappelées précédemment, cette dynamique est accélérée dans le cas Francilien par deux spécificités :

- Des opportunités foncières : existence d'importantes emprises disponibles dans la zone dense suite à la fermeture ou à la délocalisation de sites industriels, couplée à un marché de bureaux très dynamique<sup>14</sup> ;
- Le lancement du Grand Paris Express (réseau et quartier de gares) qui va contribuer à renforcer l'attractivité de la zone dense.

Ce mouvement d'ensemble met un peu plus en danger des pôles d'équilibre déjà fragilisés par la crise économique qui a touché essentiellement les emplois industriels<sup>15</sup>, l'économie présente et les emplois publics, surreprésentés dans ces territoires.



Source : Frédéric LAINE : Seine-et-Marne, Sud Essonne, Seine aval et nord de la région : des territoires fragilisés face aux mutations économiques – Focale n°9 – OREF IDF Septembre 2009.

<sup>12</sup> Sachant que ce phénomène de recentralisation des activités va de pair avec un recul relatif de Paris au profit de la première couronne, au risque de fragiliser économiquement certains arrondissements périphériques au nord et à l'est de la capitale de renforcer la dépendance de Paris – de plus en plus sanctuarisé comme espace résidentiel et touristique – vis-à-vis de sa périphérie.

<sup>13</sup> Pour mémoire, 82 % de la création d'emplois sont aujourd'hui concentrés dans les 42 communes du centre de l'agglomération.

<sup>14</sup> Avec en outre une différence de qualité croissante entre l'offre dans les quartiers d'affaires de la zone dense et l'offre en moyenne et grande couronne, qui vieillit rapidement (peu d'adaptation aux NTIC).

<sup>15</sup> On remarque d'ailleurs que la grande couronne francilienne est caractérisée par un recul industriel globalement plus rapide qu'à l'échelle nationale, du fait de la surreprésentation d'établissements fragiles et de faibles niveaux de qualification. Pour en savoir plus, cf. Frédéric Laine : Seine-et-Marne, Sud Essonne, Seine aval et nord de la région : des territoires fragilisés face aux mutations économiques – Focale n°9 – OREF IDF Septembre 2009.

Cette carte est construite à partir de 5 indicateurs de vulnérabilité : faible niveau de qualification dans la sphère productive ; faible niveau de formation des demandeurs d'emploi ; concentration des emplois dans quelques grands établissements ; poids de l'emploi industriel ; dépendance de la population aux emplois locaux.

### **Une zone dense dynamique et très inégalitaire aux effets d'entraînement limités sur la grande couronne**

Même si la zone dense n'est pas exempte de difficultés, elle génère des effets d'entraînement en son sein qui sont sans commune mesure avec ceux qu'elle produit vis-à-vis la périphérie francilienne.

Le risque est réel de voir apparaître une Ile-de-France structurée en trois cercles concentriques : une zone dense dynamique (quoique marquée par de fortes inégalités socio-économiques), un anneau peu spécialisé et assez peu dynamique tout autour et une grande couronne délaissée avec des emplois en nombre limité et en diminution (notamment pour la base productive), des effets d'autocorrélation spatiale négative<sup>16</sup> (notamment en Seine-et-Marne) et, d'une façon générale, une fragilisation significative des marches franciliennes.

Cette grille de lecture concentrique n'annule pas pour autant l'opposition est-ouest (ou plus précisément nord-est / sud-ouest) qui perdure, mais au contraire multiplie les difficultés.

L'articulation de ces deux dynamiques spatiales, couplée au fractionnement institutionnel qui a longtemps prévalu dans la région et qui s'accroît, produit une grande diversité de situations sur un espace relativement restreint, ce qui conduit à envisager l'Ile-de-France comme une économie d'archipel regroupant des territoires créateurs d'emplois ou en perte de vitesse, très dynamiques ou peu actifs, fortement spécialisés ou très généralistes.

Cette logique d'archipel explique pour une bonne part les effets relatifs d'entraînement de la métropole (ou plutôt les effets d'entraînement très différenciés selon les territoires), et ce d'autant plus que ladite métropole n'offre pas un modèle de référence clair auquel se conformer.

### **Des spécificités originales et fortes mais une absence de modèle clairement affiché.**

La faible efficacité du moteur métropolitain pour les territoires péri-métropolitains s'explique aussi par le fait que l'économie locale vit sur des acquis (effet taille et concentration de l'excellence héritée de la centralisation) qui ont tendance à se fragiliser (sous l'effet de la montée en puissance de certaines capitales régionales<sup>17</sup>, du déficit migratoire avec les autres régions, des difficultés croissantes rencontrées par les PME subissant des externalités négatives<sup>18</sup> tout en étant de moins en moins liées aux grands donneurs d'ordre...) plutôt que d'assumer un modèle de développement fondé sur ses caractéristiques propres et positives, parmi lesquelles :

- Un potentiel de recherche élevé en sciences dures comme en sciences humaines (avec deux axes de progrès majeurs : apprendre à mieux croiser ces deux dimensions et développer l'innovation technologique) ;
- Une tradition industrielle forte qui différencie Paris d'autres grandes métropoles comme Londres ou New York (mais qui doit être défendue à travers des logiques de diversification et de montée en gamme) ;

---

<sup>16</sup> Ce qui signifie qu'un territoire fragile tend à fragiliser ses voisins.

<sup>17</sup> Depuis la fin des années 1980, la croissance de l'emploi est inférieure à la moyenne nationale dans l'aire urbaine de Paris et surtout elle est systématiquement inférieure à celle des autres aires urbaines de plus de 500 000 habitants (qui sont pour leur part systématiquement au-dessus de la moyenne nationale). Pour le dire autrement, l'effet local francilien est globalement négatif, en dépit d'atouts structurels évidents et d'un potentiel de développement exceptionnel. Cf. pour plus de détails : Frédéric LAINE, Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ?, France Stratégie, note d'analyse n°53, février 2017.

<sup>18</sup> En termes de coût du foncier, de temps de déplacements ou de difficulté à identifier les partenaires utiles dans un écosystème à la fois très dense et très fractionné.

- Une surreprésentation des emplois dans l'ingénierie industrielle, la recherche et développement, l'informatique et les TIC, les industries culturelles et créatives<sup>19</sup> ;
- Un potentiel agricole et forestier exceptionnel (mais rarement perçu comme un vecteur de développement économique en tant que tel et trop peu orienté sur les industries de transformation ou sur la montée en gamme technologique).

Une métropole ne fonctionne efficacement (et ne peut donc produire de véritables effets d'entraînement territoriaux) que si elle est consciente et sait jouer de ses spécificités et de ses atouts pour porter un projet de développement cohérent et viable à la bonne échelle.

L'Ile-de-France dans son ensemble doit donc apprendre à se penser à toutes les échelles et à agir comme une économie métropolitaine en gardant à l'esprit que :

- La proximité géographique ne suffit pas à produire des externalités positives<sup>20</sup> ;
- L'avantage métropolitain ne consiste pas tant à concentrer l'excellence qu'à offrir des occasions de synergies et d'hybridation entre compétences, savoirs, cultures,

La dynamique métropolitaine repose sur la capacité à animer des réseaux sans opposer les espaces : la métropole n'est pas une entité hors sol et autosuffisante ; elle est une « place de marché » ou un « hub » permettant de faire fonctionner des territoires à toutes les échelles.

### **1.3. Métropolitain/urbain/périurbain : des différences de modes de vie mais des catégories de moins en moins tranchées**

#### **Le « métropolitain » entre « promesse » et contraintes**

Opportunités et fortes contraintes sont les caractéristiques de la vie métropolitaine. La métropole offre de multiples opportunités à ses habitants. Les aménités métropolitaines (emploi, formation, loisirs, culture, santé, altérité et ouverture au monde) sont liées à la densité des réseaux et flux, au caractère cosmopolite de la métropole, à l'importance et à la diversité des grands équipements. L'accès à « la promesse métropolitaine », selon l'expression de Daniel BEHAR et de son équipe de la coopérative ACADIE<sup>21</sup>, est un élément déterminant de l'attractivité de la métropole francilienne (« ce qui fait qu'on y vient »). Comme le souligne l'IAU<sup>22</sup> « l'emploi et la formation restent les moteurs de l'attractivité francilienne ». Si le bilan migratoire de l'Ile-de-France est déficitaire, il est « positif pour les actifs travaillant dans la région, pour les cadres et à l'international ». Le déficit est surtout dû aux ménages dont la personne de référence est à la retraite ; les mouvements d'étudiants étant positifs avec 23500 arrivées pour 18000 départs.

En même temps, les contraintes de la vie métropolitaine sont fortes : dégradations environnementales, saturation des transports, difficulté de logement... Ces contraintes sont importantes surtout pour les populations disposant de revenus moyens et faibles, notamment en matière d'accès au logement dont le coût est particulièrement élevé.

#### **Le péri-urbain, entre cadre de vie de qualité, dépendance à l'automobile et inégalités d'accès à l'emploi et aux équipements**

Les contraintes métropolitaines ont amené une partie des ménages à choisir de s'installer dans les zones péri-urbaines franciliennes pour améliorer leurs conditions de logement ou

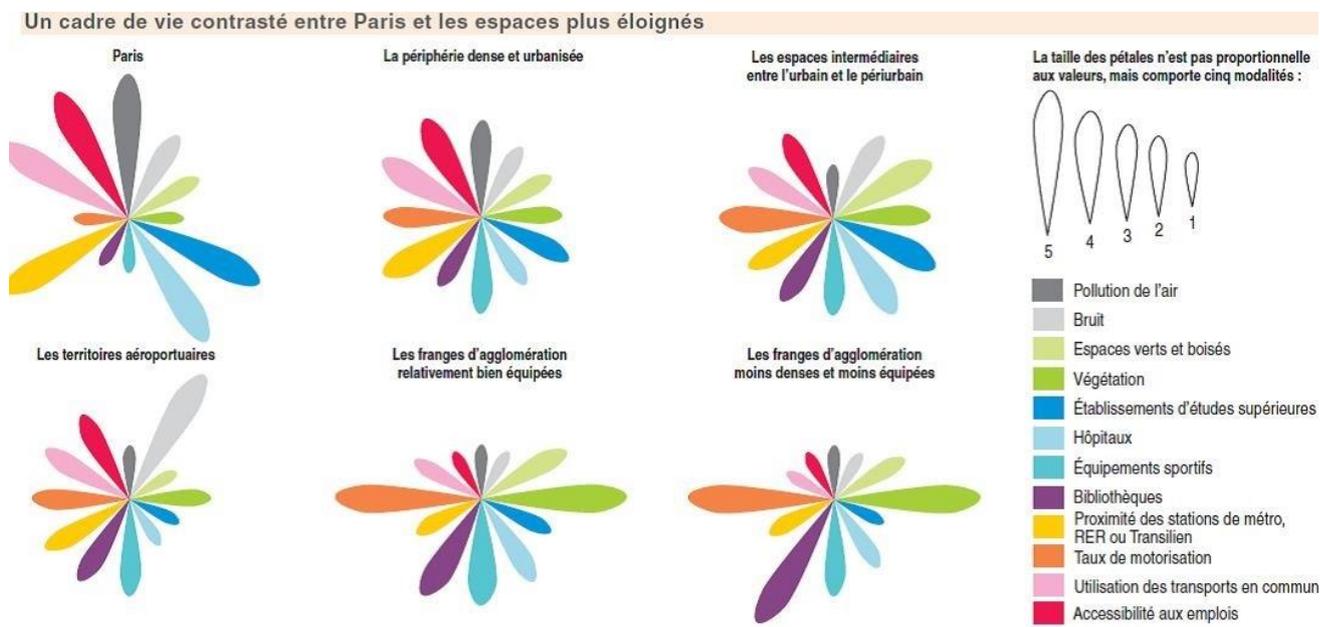
<sup>19</sup> Si l'on excepte les emplois administratifs liés à la taille de l'aire urbaine mais aussi et surtout au statut de région capitale.

<sup>20</sup> Il y a ainsi urgence par exemple à retisser du lien entre grands groupes et PME, en facilitant les interactions sur quelques thématiques et espaces clairement identifiés et en organisant un écosystème favorisant la croissance des PME. C'est un enjeu de cohérence du système productif mais aussi de développement territorial. De ce point de vue certains dispositifs de type Plato, portés par les organismes consulaires, facilitant l'entraide entre entreprises de tailles différentes sur des bases thématiques ou territoriales méritent d'être salués.

<sup>21</sup> Séminaire « Visions du Grand Paris », Forum métropolitain du Grand Paris, septembre 2016

<sup>22</sup> « Démographie : l'emploi et la formation, moteurs de l'attractivité francilienne », IAU, note rapide n°743, mars 2017

(et) disposer d'un cadre de vie de meilleure qualité (habitat, espaces verts et boisés). Le « périurbain » a donc renforcé sa place dans l'espace francilien et les territoires qui le constituent affirment aujourd'hui des identités singulières selon les opportunités qu'ils offrent. Dans une note récente<sup>23</sup>, l'*Insee Ile-de-France-Analyses* n°39 d'octobre 2016 (cf. schémas et carte ci-dessous) dégage ainsi six profils types de territoires du point de vue du cadre de vie dans les bassins urbains franciliens.

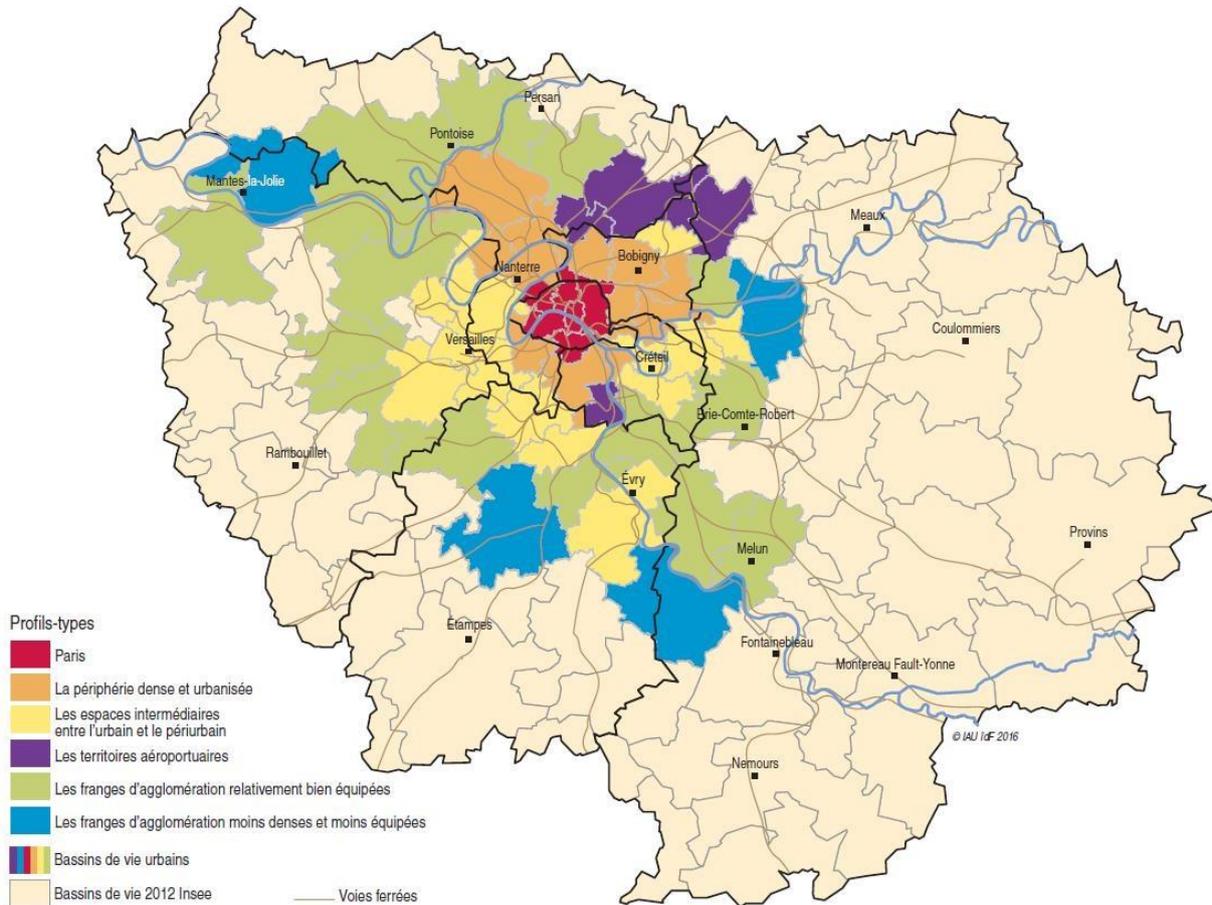


Insee Analyses Ile-de-France n° 39 - Octobre 2016

Cette classification selon le cadre de vie en six profils-types de territoires montre que ce sont les franges d'agglomération qui offrent le plus d'éloignement par rapport aux aménités métropolitaines à la différence des territoires de grande couronne proches de la zone dense centrale.

Pour certains ménages « néo-ruraux », les contraintes sont élevées : trajets domicile-travail longs et onéreux, bi-motorisation au moins, travaux d'entretien de l'espace domestique, accès souvent difficile aux services et aménités urbaines.

<sup>23</sup> « Cadre de vie dans les bassins de vie urbains franciliens : six profils-types de territoires », INSEE, Insee Analyses Ile-de-France, n°39, octobre 2016



Profils-types	Population	Surface (en km <sup>2</sup> )	Densité (en habitants/km <sup>2</sup> )
Paris	2 596 600	112	23 300
La périphérie dense et urbanisée	3 361 300	513	6 600
Les espaces intermédiaires entre l'urbain et le périurbain	2 218 200	738	3 000
Les territoires aéroportuaires	512 100	254	2 000
Les franges d'agglomération relativement bien équipées	1 670 300	1 743	1 000
Les franges d'agglomération moins denses et moins équipées	344 700	606	600
<b>Ensemble</b>	<b>10 703 200</b>	<b>3 966</b>	<b>2 700</b>

Sources : Insee Ile-de-France-Analyses n°39 octobre 2016

### Urbain/ périurbain, une relation nouvelle : de la ville territoire à la ville réseau.

De « nouveaux regards » sur le péri-urbain ont émergé, mis en lumière par une série d'études<sup>24</sup>. Le choix du périurbain n'est pas toujours un choix par défaut et l'ancrage territorial des habitants s'est construit : sentiment d'avoir trouvé un compromis maîtrisé et durable entre urbanité et ruralité ; souci de préserver une forme d'entre soi et d'informel (animation, services interpersonnels...); sociabilité : les normes locales s'acquièrent progressivement, notamment via des activités événementielles ; constitution progressive

<sup>24</sup> Berger Marine, ARAGAU Claire, ROUGE Lionel, « Vers une maturité des territoires péri-urbains ? », Echo Géo n°27, janvier/mars 2014 ; Berger Martine, ARAGAU Claire, ROUGE Lionel, « Les périurbains franciliens : vers de nouveaux comportements de mobilité ? », Echo Géo n°34, octobre/décembre 2015 ; « Nouveaux regards sur le périurbain », Revue Géographie, Economie, Société, volume 18, Lavoisier éditeur, janvier 2016

d'un réseau social et spatial (réseau des territoires vécus et fréquentés au quotidien). Le périurbain génère un attachement qui s'hérite et se transmet.

Le périurbain connaît un phénomène de maturation : développement d'une offre commerciale<sup>25</sup>, stabilisation de populations ayant vieilli sur place, diversification de la population locale, développement des déménagements au sein du péri-métropolitain (plutôt que parcours classiques de Paris vers la grande couronne), tendance au rapprochement des domiciles et lieux de travail, valorisation des aménités, durabilité via le télétravail ou les nouveaux modes de transport collectif.

Profiter des ressources locales ne signifie pas pour autant s'ancrer uniquement dans cet espace. Le résident périurbain est aussi nomade et ubiquitaire, revendiquant sa liberté de choix et la réversibilité de ses engagements. Le double rapport à l'espace s'affirme: aréolaire (sociabilité autour d'un espace préservé et peu dense) et réticulaire pour accéder aux services et à l'emploi. La dépendance automobile est acceptée car elle permet le maintien à distance de l'activité urbaine. Le passage régulier par le domicile structure l'organisation des activités et des mobilités. De la même façon, le résident de la zone dense s'en échappe le plus souvent possible (loisirs, week-end, vacances...). La capacité à utiliser les réseaux au service d'une stratégie personnelle (homogénéité des pratiques) est de plus en plus caractéristique des modes de vie et dilue en partie les frontières entre urbain/périurbain.

Périurbanisation et métropolisation constituent aujourd'hui deux versants d'un même phénomène, reflétant les nouvelles dynamiques spatiales de l'emploi et du logement. Ce changement de regard sur le périurbain traduit aussi un changement de regard sur l'urbain en général. La ville réseau remplace la ville territoire, remettant par là-même en cause le principe du zonage, au fondement de l'aménagement français. L'intensité des échanges est de moins en moins liée à la continuité morphologique (par exemple, Mantes-la-Jolie a moins de relations avec l'espace central parisien que Meaux qui en est disjointe). Dans le périurbain comme dans l'urbain, l'ancrage territorial reste fort mais les échelles de vie des habitants se complexifient, recoupant des lieux et des horizons différents selon leurs différentes activités.

## **2. Les territoires « péri-métropolitains » (hors MGP) dans l'espace de la métropole francilienne**

### **2.1. Les territoires « péri-métropolitains » : de quels territoires parle-t-on ?**

Les limites institutionnelles de la Métropole du Grand Paris coïncident à sept communes près (Argenteuil, Athis-Mons, Juvisy, Morangis, Paray-Vieille-Poste, Savigny-sur-Orge, Viry-Châtillon) avec les limites des départements de proche couronne. Pourtant, si l'on se réfère à l'étendue de l'aire urbaine selon la définition de l'INSEE, la métropole parisienne fonctionnelle s'étend bien au-delà de la MGP, couvrant la totalité de l'agglomération parisienne (l'unité urbaine selon la définition de l'INSEE), l'ensemble de la Région Ile-de-France et, au-delà de ses frontières au Nord et à l'Ouest, les franges des régions voisines, Hauts de France, Normandie et Centre notamment.

Les territoires « péri-métropolitains » qui pavent cette aire urbaine n'ont pas été intégrés à la Métropole institutionnelle du Grand Paris (MGP) mais ils n'en sont pas moins des composantes indissociables de l'espace métropolitain et de sa cohésion résidentielle,

---

<sup>25</sup> Souhait d'une offre commerciale de proximité de moyenne surface pour éviter la perte de temps et l'hyperconsommation liées aux structures surdimensionnées.

économique et environnementale. Ils occupent la totalité des départements de la grande couronne et s'étendent aussi sur une partie des départements périphériques des régions voisines, notamment l'Oise, l'Eure et l'Eure et Loir.

### **2.1.1. Des facteurs de diversités**

Ces territoires constituent des bassins d'habitat et d'activité identifiables et relativement autonomes bien qu'ils participent au fonctionnement global de la métropole. Ils présentent des caractéristiques extrêmement diverses qui contribuent à forger pour chacun leur identité. Outre les particularités du paysage de chacun d'eux, cette diversité résulte principalement de leur degré d'urbanisation (c'est-à-dire de la part relative d'espaces construits et d'espaces naturels), de leur niveau de centralité (au service du territoire ou de l'ensemble métropolitain), de leur fonction et dynamique économique et de leur accessibilité au cœur métropolitain.

Cette diversité des territoires s'explique d'abord par la morphologie de la région parisienne où la Seine et ses affluents ont creusé des vallées qui contrastent avec les plateaux au paysage très ouvert et qui ont canalisé le développement urbain. Elle est aussi le résultat de l'histoire. Les environs de Paris, ses petites villes industrielles, ses terroirs agricoles et ses forêts ont toujours été au service de la capitale. A l'époque industrielle la création du réseau ferré et le développement de l'automobile ont conduit les territoires ruraux les plus accessibles à accueillir l'extension tentaculaire de l'agglomération parisienne. C'est aussi dans ces territoires que les politiques urbaines de l'après-guerre ont trouvé le foncier nécessaire pour répondre aux considérables besoins d'habitat et d'espace d'activité dues à une forte croissance démographique et économique. Ils ont d'abord accueilli les zones d'urbanisation prioritaire (grands ensembles d'habitat ou zones d'activité) puis, dans le cadre fixé par le SDAURP (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne) de 1965, les cinq villes nouvelles. Aujourd'hui, malgré la réduction de la croissance et les politiques d'intensification urbaine visant à réduire la consommation d'espaces ouverts, ils subissent toujours une forte pression foncière pour les besoins du développement urbain de la métropole parisienne.

### **2.1.2. Une typologie des territoires péri-métropolitains**

Compte tenu de leur imbrication, les territoires qui composent la couronne péri-métropolitaine ne peuvent être délimités de façon précise et immuable, chacun d'eux présentant des caractéristiques spécifiques. Néanmoins, six types de territoires se distinguent nettement par leur profil, leur positionnement et leur rôle dans l'espace métropolitain.

#### **2.1.2.1. Dans l'unité urbaine de Paris**

Trois types de territoire concernent l'unité urbaine de Paris et ses franges immédiates, ne pouvant être dissociés de l'agglomération métropolitaine :

- Les territoires de banlieue de l'agglomération parisienne,
- Les bassins économiques et urbains des villes de grande couronne,
- Les espaces de développement métropolitain.

#### **• Les territoires de banlieue de l'agglomération parisienne : une dépendance forte à la Métropole**

Ces territoires sont très présents dans les trois départements issus du découpage départemental de 1964 (vallée de Montmorency et sud de la plaine de France dans le Val d'Oise, nord de l'Essonne, est des Yvelines). Ils sont plus marginaux en Seine et Marne dont ils n'occupent que la frange ouest. Ils ont été presque totalement urbanisés du fait de l'extension de l'agglomération parisienne depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et pendant tout le XX<sup>ème</sup> siècle à partir du réseau ferré radial entourant Paris. Autour des anciens bourgs ou villages plus ou moins rénovés, ils se composent d'une juxtaposition de quartiers le plus souvent mono fonctionnels : lotissements pavillonnaires, grands ensembles d'habitat

collectif, zones d'activité artisanale, industrielle ou commerciale. L'armature urbaine y est lâche, constituée essentiellement de services et d'équipements de proximité. Ces territoires sont très dépendants de pôles de service et d'emploi métropolitain qui leur sont extérieurs. Ils y sont reliés grâce au réseau de transport régional mais leur étendue et leur faible densité conduit à une accessibilité très inégale et à de nombreux enclavements.

- **Les bassins économiques et urbains des villes de grande couronne des espaces intégrés à l'ensemble métropolitain**

Ces territoires se sont constitués autour des villes historiques qui structuraient la couronne rurale de Paris avant d'être absorbés par l'agglomération parisienne. En y implantant prioritairement des équipements publics et en y orientant des établissements industriels ou tertiaires, la stratégie polycentrique des plans d'aménagement de la région parisienne (SDAURP -Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris- de 1965, SDAURIF -Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France- de 1976, SDRIF -Schéma directeur de la région Ile-de-France- de 1994) a conforté ces territoires pour qu'ils contribuent à l'armature urbaine de l'agglomération en la complétant par la création de villes nouvelles :

- Versailles et Saint-Quentin-en Yvelines, Saint-Germain, Poissy, Mantes, les Mureaux, dans les Yvelines,
- Cergy-Pontoise dans le Val d'Oise,
- Evry et Corbeil-Essonnes en Essonne,
- Melun, Sénart et Marne la Vallée en Seine et Marne.

Ils constituent des agglomérations urbaines structurées et diversifiées (avec des centres villes denses et des banlieues périphériques) et comportent des pôles de centralité dont l'attractivité dépasse les limites de leur territoires grâce à leur fonctions administratives (siège des préfectures), à leurs équipements métropolitains (universités, grandes écoles, hôpitaux, salles de spectacle...), à leurs centres commerciaux et à leurs activités diversifiées dans des secteurs mondialisés (aéronautique, automobile, électronique, BTP, etc.). Ces territoires offrent toutes les ressources et la diversité sociale et économique attendue d'une ville mais ils sont fortement intégrés à l'ensemble métropolitain avec lequel leurs échanges et leurs relations de dépendances sont intenses. Bien que chacun de ces territoires fournisse théoriquement autant d'emplois qu'il a d'actifs résidents, environ la moitié de ces actifs travaille hors du territoire, principalement à Paris ou dans la proche banlieue. Le centre de ces territoires est bien desservi par le réseau de transport métropolitain, leur desserte ayant été privilégiée par la stratégie du SDAURP mais l'accès au cœur de la métropole (Paris et sa proche banlieue) reste difficile pour la majeure partie de leurs quartiers et ils sont à l'écart du projet du Grand Paris Express et de son maillage de transport.

- **Les espaces de développement métropolitain : un potentiel de développement économique**

Ces territoires interstitiels entre la banlieue et les villes de l'agglomération parisienne, jusqu'à présent peu urbanisés, incluent les infrastructures de transport international qui sont les portes d'entrée de la métropole : aéroports de Roissy et d'Orly, gares TGV du Val d'Europe et de Massy. Repérés par le SDRIF de 2014 comme territoires stratégiques pour le développement économique et urbain, bénéficiant d'une position privilégiée dans l'espace métropolitain et, en ce qui concerne le territoire de Massy-Saclay, d'un noyau de recherche et développement exceptionnel, ces territoires offrent un potentiel de renouveau et de développement économique important grâce à leurs disponibilités foncières et à leur accessibilité qui sera fortement améliorée par le projet de métro du Grand Paris Express.

### **2.1.2.2. Hors de l'unité urbaine de Paris**

Au-delà de l'unité urbaine parisienne trois autres types de territoires, nettement distincts de l'agglomération ne sont pas moins inclus dans la métropole parisienne :

- Les villes distinctes de l'agglomération de Paris,
- Les grands plateaux agricoles,
- Les territoires ruraux péri-urbains.

#### **• Les villes distinctes de l'agglomération de Paris, « trait d'union » inter-régional**

Ces villes que le SDRIF de 1994 avait désignées comme « villes trait d'union », dont les agglomérations urbaines sont restées séparées de celle de Paris, structurent la couronne rurale de l'aire urbaine de Paris. La plupart sont en Ile-de-France (en Seine-et-Marne : Meaux, Coulommiers, Provins, Montereau, Fontainebleau et Nemours ; en Essonne : Etampes et Dourdan, en Yvelines : Rambouillet et Houdan ; en Val d'Oise : Persan-Beaumont) mais plusieurs villes des départements voisins sont dans une même posture, déjà incluses dans l'aire urbaine de Paris (Creil et Senlis) ou participant de fait au fonctionnement métropolitain (Chartres, Dreux, Vernon, Compiègne, Montargis). Ces villes jouent un rôle de centre urbain au service de l'ensemble des territoires de la grande couronne. Lorsqu'elles sont bien desservies, elles accueillent également des activités qui profitent de la proximité du cœur économique métropolitain et de son marché, activités de production mais surtout de logistique.

#### **• Les grands plateaux agricoles : une desserte inégale et de nouvelles populations**

**La grande couronne métropolitaine recèle les terroirs agricoles parmi les plus fertiles** et productifs de France. Ces grands plateaux céréaliers (Beauce, Gâtinais, Brie, Plaine de France, Vexin) ont conservé leur vocation agricole, mais ont été touchés localement par des consommations de terres importantes liées au développement démographique et économique induit par les nouvelles infrastructures de transport et l'accroissement de la mobilité. Dans le même temps l'occupation et l'activité des villages se sont profondément modifiées, la population d'origine et d'activité rurale disparaissant faute d'emploi au profit d'une population urbaine qui par ses activités et ses modes de vie est très dépendante de la métropole, notamment de ses emplois et de ses services. L'étendue et la dispersion des installations humaines dans ces territoires rendent leur desserte difficile et conduisent à une faible accessibilité si l'on excepte la proximité des diffuseurs des autoroutes qui les traversent.

#### **• Les territoires ruraux péri-urbains : espaces agricoles et économie résidentielle en développement**

Situés dans les vallées de Seine et de ses affluents et par conséquent plus accessibles mais plus hétérogènes, les territoires ruraux des vallées ont été largement gagnés par l'influence de la métropole parisienne qui s'est traduite par une urbanisation diffuse et l'arrivée d'une population très dépendante de ses emplois et services urbains. Bien que les espaces agricoles, bois ou zones humides y restent majoritaires, l'économie de ces territoires s'appuie principalement sur la population urbaine qui s'y est installée c'est à dire sur une économie « résidentielle » au service de la fonction résidentielle dominante des villages. La faible densité de ces territoires ne permettant pas une desserte en transport collectif efficace, ils restent très dépendants de l'automobile malgré les forts besoins de déplacement de leur population.

## **2.2. Des territoires entre autonomie et interdépendance**

### **Des lieux de vie attractifs et attachants pleinement intégrés au fonctionnement métropolitain.**

La grande diversité des territoires métropolitains permet à chacun (habitant ou entreprise) de trouver dans l'immensité de la métropole un lieu de vie aussi adapté que possible à ses attentes et à ses moyens en offrant un choix de type d'habitat, de densité urbaine, de niveau

de service et d'accessibilité dans une fourchette de prix assez large. Chacun de ces territoires permet à sa population et à ses entreprises de trouver les services et les réseaux permettant un ancrage et parfois un véritable enracinement qui rend plus supportable et plus humain le gigantisme métropolitain. Ces territoires s'insèrent dans l'espace métropolitain qui est le véritable bassin de vie et d'activité de ses habitants. Les réseaux de déplacement mais aussi les marchés immobiliers dessinent un maillage qui les intègre à la métropole en se concentrant sur des faisceaux convergeant vers Paris et sa proche couronne, cœur métropolitain de services et d'emploi. Qu'il s'agisse d'habitat et de réseaux familiaux, d'emploi et de réseaux d'entreprises ou de services (commerces, formation, santé, culture, loisirs, et.) les échanges entre ces territoires, proches ou lointains, sont multiples et constitutifs du fonctionnement métropolitain.

### **Un parc de logement et une offre immobilière qui reste considérable : premier producteur de logement métropolitain.**

Les « territoires péri-métropolitains » offrent à la métropole un réservoir d'habitat considérable. Le seul parc de logement des départements de grande couronne représente 39 % du parc régional. Ces logements, en moyenne plus vastes que dans le cœur métropolitain, sont davantage occupés par leurs propriétaires (56 % au lieu de 35 % dans la MGP) et la proportion de logements sociaux y est un peu plus faible (18 % au lieu de 21 %). La part de ces territoires dans le parc de logement métropolitain est en constante augmentation. Entre 2002 et 2012, 54 % de la construction régionale de logements s'est portée sur les départements péri-métropolitains, la Seine-et-Marne étant proportionnellement le plus fort contributeur. Dans les régions voisines, aux franges de l'Ile-de-France on observe également une production importante de logements dans les villages entourant Chartres, Vernon ou Creil qui attirent une population travaillant en Ile-de-France. Malgré les efforts de densification et de renouvellement du cœur de la métropole, la grande couronne reste donc le premier producteur du logement métropolitain. La plus grande disponibilité foncière, le niveau plus abordable des prix du foncier et de l'immobilier et la qualité du cadre de vie quotidienne qu'ils proposent, expliquent la forte attractivité résidentielle de ces territoires péri-métropolitains.

### **Des espaces ouverts sous forte pression urbaine**

Contrairement aux territoires de la MGP, totalement et densément urbanisés où l'aménagement se fait par recyclage de foncier urbain, les territoires périurbains disposent encore d'un foncier peu ou non bâti abondant qui permettrait de répondre à un coût moindre que la proche couronne aux multiples besoins métropolitains en matière de construction de logement, de locaux d'activités, d'équipements et infrastructures. De ce fait, durant les cinq dernières décennies, les espaces ouverts « péri-métropolitains » ont été fortement sollicités par le développement urbain de l'agglomération centrale. Les emprises foncières dédiées à des équipements et des infrastructures d'intérêt métropolitain se sont disséminées sur tous les territoires. Longtemps ils ont été considérés comme une réserve foncière abondante et à moindre coût au profit des besoins impératifs de la capitale. Les effets néfastes de cette exploitation du territoire (consommation, fragmentation, altérations diverses) n'ont fait l'objet d'une prise de conscience que récemment. Désormais, leur contribution à l'équilibre et à l'attractivité de l'Ile-de-France est affirmée nettement par les nouveaux schémas d'aménagement, notamment le SDRIF. Pour autant, l'émergence de nouvelles collectivités urbaines ou à forte dominante urbaine au centre de la Région peut laisser craindre de nouveaux phénomènes de « cannibalisation » des territoires péri-métropolitains si la valeur intrinsèque des espaces ruraux n'est pas rappelée et protégée. L'effort collectif pour réduire l'empreinte foncière du développement métropolitain - et plus généralement urbain - sur sa périphérie doit être poursuivi : compacité urbaine et densification en référence au SDRIF. De nouvelles techniques, de nouveaux procédés permettent de recycler les déchets et les sols, de réduire la taille des équipements et de mieux les insérer dans leur environnement. Ces innovations doivent être soutenues et favorisées. Par ailleurs, les mesures réglementaires et les dispositifs de compensation (fiscale, environnementale et agricole) doivent être

suffisamment forts pour inciter les opérateurs fonciers à privilégier les mesures d'évitement et de réduction des impacts.

### **Des atouts pour la qualité et l'équilibre de l'écosystème régional**

En Ile-de-France, 16 % seulement de la surface des départements péri-métropolitains sont urbanisés. La majeure partie de leur territoire est cultivée (54%) et près du quart est boisé. Les territoires de ces départements, mais aussi ceux situés aux franges des régions voisines, jouent donc un rôle essentiel pour l'équilibre de l'écosystème métropolitain offrant à l'agglomération urbaine de Paris « un balcon sur la campagne ». Ces espaces ouverts, formant une ceinture verte autour de la métropole, structurés par le chevelu du réseau fluvial, ponctués de grandes forêts pour la plupart domaniales, ont de multiples fonctions au bénéfice de l'ensemble de la région. Ils jouent un rôle économique important par leurs ressources en eau potable, en matériaux et en énergie renouvelable, par leur production agricole fortement exportatrice et par leur attractivité touristique. Ils jouent aussi un rôle social grâce à la qualité de leurs paysages et leur agrément, étant un lieu de détente et de ressourcement pour les urbains. Ils jouent enfin un rôle environnemental essentiel pour préserver la biodiversité et réduire la sensibilité de la métropole aux risques naturels et aux aléas climatiques. La planification régionale et les politiques d'aménagement des territoires ruraux (PNR par exemple) ont permis de réduire l'urbanisation et l'artificialisation de ces espaces ouverts malgré la pression urbaine. Néanmoins, entre 2008 et 2011, leur surface s'est encore réduite de 650 ha chaque année malgré la reconstitution de 281 ha d'espaces artificialisés, notamment, d'anciennes carrières ou décharges qui ont été réaménagées. Pourtant, dans cette période la construction a été ralentie par la crise économique et aucune autoroute ou ligne ferroviaire n'a été créée. La préservation et la valorisation des espaces ouverts restent donc des objectifs majeurs pour un développement durable la région métropolitaine.

### **Des territoires stratégiques pour un développement métropolitain durable et résilient avec un potentiel complémentaire de celui de la MGP**

Les territoires « péri-métropolitains » participent donc pleinement à la métropole de Paris, à son développement et à son attractivité sociale, économique et environnementale. Dans leur diversité, ils offrent un potentiel de développement remarquable, complémentaire de celui de la MGP, et contribuent à un fonctionnement efficace de la métropole. Cependant, ils doivent faire face à une tendance au recentrage des dynamiques économiques et des investissements vers le cœur de la métropole qui renforce leur dépendance et réduit leur capacité à répondre aux besoins d'une population en croissance et à offrir un cadre de vie de qualité. Il en résulte un risque important d'aggravation des disparités relativement au centre de la métropole mais aussi entre ces différents territoires. Un bon équilibre du développement de ce point de vue doit être contrôlé en permanence.

## **3. Des disparités et des évolutions divergentes**

### **3.1. Nouvelle dynamique démographique et disparités sociales**

#### **Un recentrage de la dynamique démographique métropolitaine et une croissance moindre par la grande couronne ayant des besoins spécifiques en services et équipements**

La croissance de la métropole parisienne se poursuit, la région gagnant 60 000 habitants par an en moyenne depuis 1982, rythme proche de la moyenne nationale. Cette croissance est due à un solde naturel positif relativement élevé (+ 0,9 % par an) et à un déficit migratoire faible (-0,5 % par an). La population métropolitaine se caractérise par une relative jeunesse (18 % de plus de 60 ans contre 23 % au niveau national) le vieillissement de la population étant ralenti par l'importance des naissances et par des flux migratoires entrant constitués principalement d'étudiants et d'actifs entre 15 et 50 ans. En revanche la localisation de la

croissance démographique a fortement changé durant les deux dernières décennies. Alors qu'entre 1975 et 1990 la croissance démographique s'était portée exclusivement sur la grande couronne, depuis 1990, celle-ci a réduit fortement sa croissance (0,64 % par an au lieu de 1,50 %) et la petite couronne a retrouvé un taux de croissance important (0,52 % au lieu de 0,02 %). Cette inflexion est particulièrement sensible à Paris qui perdait de la population dans la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle mais connaît depuis 2006 une croissance de 0,6 % par an. La croissance de la population de la grande couronne s'est essouffée (0,5 % par an entre 2006-2011 contre 0,9 % entre 1982-2006), notamment en raison de l'achèvement de trois des villes nouvelles, mais le département de Seine-et-Marne fait exception, grâce à Sénart et à Marne-la-Vallée, avec une croissance deux fois plus forte que la moyenne régionale (1% par an pour 0,5% en Ile-de-France). On peut donc s'attendre à un renforcement des différenciations de la structure par âge de la population des différents territoires de la grande couronne selon le niveau de leur solde naturel et de leur solde migratoire et par conséquent une évolution des besoins en services et équipements selon l'intensité du processus de vieillissement.

### **Des disparités sociales entre territoires « péri-métropolitains » aussi fortes qu'au sein de la MGP**

Les territoires « péri-métropolitains » participent à un vaste bassin d'habitat qui, au-delà de l'agglomération parisienne, s'étend sur des communes rurales dont la population présente des caractéristiques péri-urbaines par ses origines, le lieu et la nature de ses activités professionnelles et par son mode de vie. La population de ces territoires offre en moyenne les mêmes caractéristiques sociales que l'ensemble régional et révèle la même disparité de richesses entre l'Est et l'Ouest bien qu'elle soit atténuée. Alors que les catégories sociales intermédiaires sont dominantes et que s'étend vers le Sud-Ouest une zone de relative prospérité, les indices de pauvreté sont nettement plus élevés dans les territoires ruraux de l'Est de la Seine-et-Marne et sur les franges externes de la région. Par ailleurs, dans les agglomérations urbaines de la grande couronne, de nombreux quartiers d'habitat concentrent des populations en grande difficulté et relèvent de la politique de la ville (Meaux, Montereau, Corbeil, les Mureaux, Mantes, Sarcelles, etc.). L'installation dans certains territoires ruraux ou de la banlieue apparaît comme un choix résidentiel par défaut pour des populations en difficulté mais aussi pour une part des catégories socio-professionnelles intermédiaires malmenées par les mutations économiques, le cœur de la métropole n'étant plus financièrement à leur portée. Dans le même temps, la qualité du cadre de vie, la proximité de communes très valorisées de la proche couronne et la bonne desserte vers les pôles métropolitains rendent très attractifs une part des territoires péri-métropolitains entraînant une forte hausse des prix des marchés fonciers et immobiliers et un processus de « gentrification ».

### **Densification et valorisation résidentielle fonction de la desserte métropolitaine et de l'accessibilité au cœur de la Métropole**

Ainsi, ces territoires « péri-métropolitains » se font l'écho des dynamiques immobilières du cœur de la métropole. Chacun de ces territoires fonctionne comme un marché foncier et immobilier autonome mais aussi métropolitain, juxtaposant des dynamiques internes et une demande forte provenant de territoires plus centraux de la métropole selon les axes de transport venant des principaux pôles d'emploi. Bien qu'ils disposent presque tous d'un potentiel de densification important, la pression foncière et immobilière varie fortement selon leur situation et leur accessibilité par rapport aux territoires du cœur métropolitain. Des écarts d'attractivité et de valeur très importants apparaissent selon que le territoire se trouve dans un faisceau plus ou moins valorisé et selon l'efficacité de sa desserte vers le centre de Paris. Les disparités territoriales observées dans le territoire de la MGP entre un quadrant Nord Est défavorisé et un quadrant Sud-Ouest plus prospère se retrouve dans la couronne périurbaine même si certains territoires de l'Ouest concentrant des logements sociaux (les Mureaux ou Trappe par exemples) semblent ponctuellement contredire cette logique.

### **Activités et offre d'emplois : fragilisation et dévitalisation relative au bénéfice du cœur métropolitain en raison de la tertiarisation de l'emploi et de la mondialisation de l'économie**

Durant la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la grande couronne a connu un fort développement de son activité économique. Sa croissance démographique s'est accompagnée de la création d'emplois publics ou privés au service de sa population. Surtout, une politique volontariste d'aménagement du territoire a accompagné l'implantation d'activités de production constituant de vastes bassins d'activité secondaire dans les villes nouvelles (Cergy-Pontoise, Evry-Corbeil, Saint-Quentin-en Yvelines, Sénart, Marne-la-Vallée) ou hors villes nouvelles (Vélizy, Massy-Courtabœuf, Vallée de Seine de Poissy à Mantes, Mitry-Mory). Mais, depuis une vingtaine d'année, la tertiarisation de l'emploi et la mondialisation de l'économie ont conduit à un recentrage de l'activité économique vers les départements de proche couronne et vers les principaux pôles d'échanges internationaux et régionaux (Massy, Val - d'Europe, Roissy) mettant en difficulté les bassins économiques les plus industriels comme la Seine-Aval et fragilisant l'activité économique de la plupart des territoires « péri-métropolitains », y compris celle des villes historiques et des villes nouvelles. Les emplois industriels, très présents dans ces territoires péri-métropolitains, tendent à se réduire et les nouveaux emplois plus tertiaires se concentrent vers les pôles d'activité du cœur de la Métropole.

### **Un renforcement des déséquilibres habitat/emploi : une dépendance des territoires « péri-métropolitains » par rapport aux bassins d'emploi des départements de petite couronne et de Paris**

Entre 2009 et 2014, les départements de grande couronne n'ont capté que 20% de la croissance de l'emploi. Seule la Seine-et-Marne a connu une croissance de l'emploi de 0,8%, plus forte que la moyenne régionale (464 000 emplois soit +0,5%) alors que le Val-d'Oise a perdu des emplois. Le déficit d'emploi de la grande couronne tend donc à se renforcer malgré le dynamisme de plusieurs de ses pôles d'activité. Les quatre départements de grande couronne n'ont offert en 2014 que 32 % de l'emploi régional, soit 1,9 millions d'emplois sur les 6,1 millions des emplois franciliens. Avec un ratio emploi/population de 37 % au lieu de 61% dans les départements centraux, la dépendance des territoires péri-métropolitains par rapport au bassin d'emploi du cœur de l'agglomération reste donc assez forte. Ces emplois se concentrant de plus en plus sur les principaux pôles urbains et à proximité des portails d'entrée de la métropole (aéroports et gare TGV), les territoires de banlieue et les territoires hors de l'agglomération parisienne voient leur ratio emplois/actifs se dégrader faute d'attirer de nouvelles activités. Dans les territoires de franges, une partie des actifs travaillent aussi dans les régions limitrophes de l'Ile-de-France. Cette tendance à la spécialisation résidentielle de la plupart des territoires « péri-métropolitains » présente deux inconvénients principaux : elle réduit les ressources des collectivités locales et elle augmente les migrations quotidiennes domicile-travail vers le cœur de la métropole en saturant les réseaux de transport ferrés ou routiers.

## **3.2. Une grande diversité de l'offre territoriale**

### **Un niveau et une qualité de service très inégaux : peu d'équipements d'échelle métropolitaine implantés dans la grande couronne.**

Le SDAURP de 1965 avait pour ambition de transformer la structure mononucléaire de l'agglomération parisienne en une structure polycentrique permettant un développement et un fonctionnement plus équilibrés de la métropole. Pour ce faire il a aménagé une arborescence de pôles structurants s'appuyant notamment sur les nouvelles préfectures de la proche couronne et sur les villes nouvelles en grande couronne, les reliant par un réseau ferré régional essentiellement radial. Cette stratégie, sans effacer la domination de la centralité parisienne, a permis le développement de nombreux pôles et centres urbains tant en grande couronne qu'en proche banlieue conduisant à un élargissement et à une confortation de la métropole parisienne.

Certains territoires « péri-métropolitains » sont donc parties prenantes des dynamiques du fonctionnement métropolitain grâce à leurs centres urbains historiques (Versailles, Saint Germain, Mantes, Melun, Meaux...) ou de création récente (Saint-Quentin, Cergy, Evry, Marne-la-Vallée, Sénart...) et à leurs pôles d'activité économiques (Vélizy, Massy-Saclay, Val d'Europe, Roissy CDG...). En revanche peu d'équipements d'échelle métropolitaine ont été implantés dans la grande couronne à l'exception notable de formations supérieures, universités à Evry, Melun, Orsay, Saint-Quentin, Marne-la Vallée, grandes écoles à Cergy et sur le plateau de Saclay. La grande couronne dispose aussi d'établissements culturels de qualité (théâtre, salles de concert, musées) mais leur attractivité reste souvent relativement locale faute d'une accessibilité et d'une promotion suffisante.

Par ailleurs, autour du parc de loisirs d'Euro Disney, un pôle métropolitain très attractif dans le domaine des loisirs et du tourisme a été créé en Seine-et-Marne et les portails d'accès ferré et aéroportuaire situés hors de la MGP (Roissy-Charles-de-Gaulle, Val d'Europe, Massy) jouent un rôle clé dans le fonctionnement métropolitain.

### **Des pôles urbains fragilisés par un processus de concentration des centralités (centres commerciaux et équipements culturels)**

Les services de proximité sont bien assurés dans les villes et territoires de banlieue mais souvent insuffisants dans les territoires ruraux du fait de leurs moindres ressources et de leur faible densité, les rendant dépendants de territoires plus centraux difficilement accessibles. Les villes historiques et nouvelles mettent au cœur des territoires « péri-métropolitains » la plupart des services nécessaires à leur population et à leurs entreprises. Mais, aujourd'hui, ces pôles urbains sont fragilisés par un processus de concentration des centralités visant à une meilleure rentabilité des établissements par un effet de taille et un élargissement de leur marché. Le développement de vastes centres commerciaux en proche couronne ou dans des sites péri-urbains conduit à un dépérissement des commerces traditionnels de centre-ville délaissés par les chalands. La restructuration hospitalière prévoit la fermeture d'établissement de soins dispersés dans les villes, réduisant la proximité des services de santé et supprimant des emplois sur place. De même les équipements culturels ou de formation (théâtres, musées, universités) situés dans la périphérie peinent à maintenir un niveau suffisant d'offre pour conserver ou développer une attractivité métropolitaine s'étendant au-delà de leur territoire d'implantation.

### **Un environnement diversifié et de qualité mais sous pression urbaine et soumis au développement d'infrastructures**

La qualité de leur environnement est le principal facteur d'attractivité des territoires péri-métropolitains mais cet environnement, profondément bouleversé depuis plus d'un siècle, est menacé par la pression urbaine. La consommation d'espaces ouverts pour les services métropolitains, pour l'habitat et l'activité ou pour les infrastructures, grignote et segmente la trame verte des agglomérations et réduit inexorablement l'étendue des espaces naturels. La dispersion urbaine diffuse sur l'ensemble des territoires les pollutions, les nuisances et les besoins en matériaux et en énergie. Ces territoires jouent pourtant un rôle majeur pour l'équilibre de l'écosystème métropolitain et leur développement doit être concilié avec la préservation de leur apport naturel. Les territoires de l'agglomération parisienne, totalement urbanisés, tentent de maîtriser l'impact urbain en traitant au niveau intercommunal eaux et déchets et de protéger ce qui reste d'espace naturel (bois, jardins, zones humides...) dont la gestion est prise en charge par la collectivité et l'usage orienté vers les loisirs. La vocation agricole des territoires des plateaux, dont le paysage a été remodelé et ouvert par la culture céréalière extensive, est aujourd'hui prioritaire et les enjeux portent principalement sur la préservation de la qualité des ressources naturelles et notamment des nappes aquifères. La qualité environnementale des territoires ruraux périurbains reste en revanche beaucoup plus fragile du fait des pressions urbaines qui continuent à s'exercer alors que la diversité et la faible rentabilité économique des espaces ouverts (bosquets, prairies, vergers, zones humides, etc.) tend à les laisser en déshérence. Certains de ces territoires ont mis en place

des dispositifs de préservation et valorisation pour gérer et préserver leur environnement (syndicat de bassin, PNR).

### **Un réseau de transport distendu et une dépendance forte à l'automobile pour les territoires ruraux à faible densité moins bien desservis**

Pour les « territoires péri-métropolitains », très dépendants de services et d'emplois polarisés sur les centres villes ou sur le cœur de la métropole, l'accessibilité est vitale. Ces territoires sont le lieu d'importants flux de déplacement radiaux ou transversaux. Les réseaux de transport en commun et le réseau routier principal qui les desservent ont été fortement renforcés dans le cadre de la mise en œuvre du SDAURP mais ils n'en sont pas moins saturés et aujourd'hui vieillissants. La politique du Grand Paris, en se concentrant sur le maillage du cœur de la métropole, y capte la plus grosse part des investissements et laisse peu de moyens pour la rénovation, la modernisation et l'extension des réseaux desservant la grande couronne. Par ailleurs l'étendue et la faible et inégale densité urbaine ne permet pas de répondre aux besoins de déplacement par un réseau et un maillage simple et homogène et une part importante de ces territoires reste enclavé, sa desserte par les transports en commun étant inexistante ou n'offrant qu'un niveau de service très médiocre. Les territoires de l'agglomération parisienne et les villes satellites bénéficient d'une armature de transport ferré métropolitaine relativement efficace mais le rabattement à partir des différents quartiers est assuré par le réseau local avec parfois des temps de transport excessifs et des fréquences dissuasives. La situation est beaucoup plus critique dans les territoires ruraux où la faible densité et la dispersion ne permettent pas d'organiser un système de transport collectif à un coût acceptable. Dans un tel contexte le développement de la plupart des territoires péri-métropolitains ne sera possible que sous conditions d'une organisation efficace de la multimodalité et en donnant plus de place aux échanges virtuels par le réseau numérique.

## **3.3. Des territoires au service de la métropole qui offrent un potentiel spécifique de développement**

### **3.3.1. Une forte présence d'infrastructures et de services métropolitains avec des contraintes et des nuisances importantes pour le seul besoin de la Métropole**

Les territoires « péri-métropolitains » accueillent, dans une relative proximité de son cœur, des fonctions indispensables à la métropole parisienne. Si les territoires de grande couronne sont dépendants de la métropole, celle-ci est aussi dépendante de ces territoires où elle localise un grand nombre de services urbains pour son alimentation en eau, pour sa fourniture en énergie ou pour l'évacuation et le traitement de ses déchets. Grandes consommatrices d'espace ces installations sont parfois également des générateurs de risques technologiques. Ces territoires sont aussi traversés par les grandes infrastructures de transport routier et ferré, les lignes électrique THT, les canalisations de desserte en gaz et les aqueducs qui desservent la métropole et survolés par le trafic aérien induit par ses aéroports. L'accessibilité autoroutière des territoires situés en périphérie de l'agglomération parisienne et en bordure de la région Ile-de-France y a entraîné un développement important d'installations logistiques et commerciales au service de la métropole avec un impact important sur le trafic des axes convergeant vers Paris. Les territoires péri-métropolitains supportent ainsi des contraintes importantes et subissent de fortes nuisances (bruit, pollution, coupures territoriales), pour les seuls besoins de la métropole parisienne.

### **3.3.2. Un gisement naturel et patrimonial à valoriser**

#### **• Une économie agricole et sylvicole dynamique à mieux exploiter et valoriser sur le marché métropolitain**

Les plus ruraux de ces territoires constituent un espace de production agricole et sylvicole exceptionnel par son importance, sa qualité et sa productivité. La proximité de l'énorme marché métropolitain est un atout très important pour ce secteur qui pourrait être mieux

valorisé par une distribution visant à exploiter cette proximité et par le redéveloppement d'industrie de transformation (agro-alimentaire, filière du bois...).

- **Un potentiel culturel et touristique remarquable à rayonnement national voire international**

La qualité des paysages et des sites de loisirs (forêts domaniales et plans d'eau notamment) et la densité de patrimoines et de sites d'intérêt culturel et touristique donne aux territoires « péri-métropolitains » la possibilité de développer des activités dans le domaine du tourisme et des loisirs dont le rayonnement peut être régional mais aussi international. Cependant, si quelques territoires (par exemple, autour d'Eurodisney, du château de Versailles, de l'abbaye de Royaumont) valorisent leur situation métropolitaine, d'autres restent relativement méconnus et ne connaissent qu'une faible fréquentation et gagneraient à voir améliorées leur attractivité et leur accessibilité<sup>26</sup>.

### **3.3.3. Une participation croissante aux dynamiques économiques métropolitaines : des développements prometteurs avec le développement des réseaux numériques THD**

Des politiques d'aménagement visant à développer des activités de recherche et de développement en grande couronne, en accompagnement des implantations d'universités et de grandes écoles, ont été mise en œuvre notamment sur le plateau de Saclay et à Marne-la-Vallée (Cité Descartes). Elles visent à capter les activités et emplois de la nouvelle économie. Ces aménagements étant en cours, leur impact sur la création d'activité économique et sur l'emploi est encore incertain mais prometteur. Par ailleurs, le développement du numérique permettra aux territoires péri-métropolitains de palier par les échanges virtuels à leur faible accessibilité aux pôles métropolitains, d'attirer ainsi des activités qui sont aujourd'hui créatrices d'emploi et de développer une offre de service compatible avec la faible densité et la dispersion de leurs utilisateurs. Malheureusement la couverture numérique de ces territoires est encore très incomplète notamment dans les départements de grande couronne, particulièrement dans les territoires ruraux. Ces territoires souffrent de ne pas avoir accès au réseau numérique à très haut débit ce qui nuit au développement des services et des entreprises locales, et empêche le développement du télétravail ainsi que l'implantation de nouvelles entreprises connectées.

## **En conclusion : des risques et des opportunités de développement territorial**

### **Des risques réel à prendre en compte et à juguler**

Les constats qui précèdent montrent qu'en raison des mutations socio-économiques de la métropole du Grand Paris, la plupart des territoires « péri-métropolitains » sont aujourd'hui menacés d'être marginalisés et déqualifiés dans un processus de concentration des dynamiques métropolitaines. L'espace « péri-métropolitain » ne risque-t-il pas d'être traité comme l'arrière-cour ou le glacis de la métropole ? De nombreux indices montrent une aggravation des disparités entre territoires (niveau social, activités, cadre de vie, ressources, accessibilité) selon qu'ils sont intégrés à l'agglomération centrale, appartiennent à différents faisceaux ou sont plus ou moins bien desservis.

Le risque de spécialisation résidentielle réduisant les territoires de la banlieue et du rural péri-urbain en dortoirs de la métropole est particulièrement élevé du fait de leurs pertes d'emplois et de la contraction des services publics (suppression des services de proximité dans les villages, des services métropolitains dans les villes). Une telle évolution aurait pour conséquences un appauvrissement relatif des collectivités publiques, une augmentation des

---

<sup>26</sup> Les rapport et avis n°2016-19 « Bienvenue en Ile-de-France : mythe ou réalité ? », présenté par Philippe Solignac le 8 décembre 2016 montrent l'intérêt qu'il y aurait à « accueillir les touristes sur l'ensemble du territoire francilien en valorisant mieux la diversité des ressources »

flux de migration quotidienne vers le cœur métropolitain et un renforcement des ségrégations sociales entre territoire selon leur accessibilité métropolitain et leur qualité environnementale.

Dans un contexte de pression immobilière et foncière qui demeure forte à l'échelle métropolitaine, une poursuite mal maîtrisée de la construction aurait pour conséquence un étalement urbain et une consommation d'espace naturel importante qui réduirait et fragiliserait la trame et la ceinture verte. Cette menace certes jugulée par le SDRIF, reste forte dans les territoires ruraux péri-urbains notamment aux franges externes de l'Ile-de-France où manque encore des dispositifs de protection et de gestion efficace comme les PNR. Elle peut être renforcée par le délaissement d'espaces agricoles ou sylvicoles jugés peu rentables et la multiplication des friches.

Par ailleurs, tous les territoires ruraux subissent les retombées de la concentration urbaine toute proche et de l'implantation des infrastructures convergeant sur la métropole, sources de nuisances, de pollution et de dégradation du cadre de vie et des espaces naturels.

### **Des opportunités à saisir et des atouts à valoriser**

Les territoires « péri-métropolitains » sont intégrés à l'écosystème métropolitain, aux sens économique et au sens écologique du terme. Chacun à leur manière, ils sont dépendants du cœur métropolitain et lui sont aussi nécessaires. Cette appartenance à la métropole leur donne la possibilité d'un développement durable à condition qu'il soit adapté aux particularités et à l'accessibilité de chacun de ces territoires, qu'il assure un équilibre interne suffisant en terme de diversité sociale, d'emplois et de service et qu'il préserve les ressources naturelles qui font leur richesse. Pour ce faire ils disposent d'atouts réels et conséquents qui peuvent être mis au service du développement local :

- un cadre de vie de qualité, attractif pour les habitants et les entreprises,
- un potentiel de développement autour des « hubs » que constituent les villes et les sites de développement métropolitain,
- un potentiel remarquable en matière de tourisme, culture, loisirs récréatifs ou sportifs sur la base du patrimoine et des espaces naturels,
- un lien numérique associé à la proximité physique avec le cœur métropolitain permettant d'accueillir certaines activités métropolitaines (télétravail, consultance, services numériques, production robotisée...), ce lien numérique étant cependant à renforcer,
- des espaces urbains peu occupés ou recyclables pouvant accueillir des activités au service de la métropole génératrices d'emplois (stockage de marchandise et d'énergie, traitement et valorisation des déchets, production industrielle) à condition d'économiser le foncier et de préserver les espaces ouverts,
- un potentiel important de production et de transformation agricole et sylvicole pour la consommation métropolitaine (circuits courts pour l'alimentation, biomatériaux...).

L'enjeu pour chacun de ces territoires est de trouver le bon dosage qui permettra de concilier durablement la valorisation de ces atouts avec la préservation de son identité et d'animer, coordonner et maîtriser son développement en articulation avec le système métropolitain.

# Deuxième partie – Évolutions institutionnelles et politiques d'aménagement dans les territoires péri-métropolitains

## 1. Un paysage institutionnel en profonde mutation

### 1.1. De nouvelles structures intercommunales en grande couronne

Si la région Ile-de-France n'a pas été modifiée dans ses limites administratives par la réforme territoriale, la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRE qui créent la MGP et fixent de nouveaux seuils pour les intercommunalités à fiscalité propre (EPCI)<sup>27</sup> affecte fortement son organisation administrative d'autant que le maillage intercommunal francilien était encore incomplet, tout particulièrement au sein de l'unité urbaine.

Compte tenu des seuils édictés par la loi, le préfet de la Région Ile-de-France a arrêté en mars 2015 le Schéma régional de coopération intercommunale (SRCI) pour l'unité urbaine (agglomération parisienne) puis les Préfets de département, chacun pour ce qui les concerne, ont arrêté, un Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

De puissants EPCI dans la grande couronne appartenant à l'unité urbaine en rééquilibrage par rapport à la Métropole du Grand Paris (MGP).

Dans l'unité urbaine, à côté de la Métropole du Grand Paris (MGP) créée en janvier 2016, le SRCI organise en grande couronne de puissantes intercommunalités qui se mettent en place depuis le 1er janvier 2016. Ce sont les principales modifications de la carte intercommunale francilienne.

Pour équilibrer la MGP, sur les 20 intercommunalités de l'unité urbaine hors MGP<sup>28</sup>, 13 intercommunalités, qui correspondent à des territoires étroitement liés à la métropolisation, ont entre 180 000 et 400 000 habitants.

- Cinq EPCI ont entre 300 000 hab. et 400 000 hab. : Communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise (plus de 400 000 habitants), Communauté d'Agglomération de Roissy-Pays de France, CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart, CA Saint Germain-Boucles de Seine (plus de 330 000 hab.), CA Paris-Saclay (plus de 300 000 hab.).

- Huit EPCI sont entre 180 000 habitants et 260 000 habitants : CA Val Parisis et CA Versailles Grand Parc (260 000 hab.), CA Saint Quentin en Yvelines et CA Paris-Vallée de la Marne (près de 230 000 hab.), CA Cergy-Pontoise et CA Cœur d'Essonne Agglomération (autour du seuil de 200 000 hab.) ainsi que CA Plaine Vallée dans le Val-d'Oise et CA Val d'Yerres-Val de Seine dans l'Essonne.

- Certains EPCI intégrant des territoires appartenant à l'unité urbaine mais dont le siège a été fixé en dehors de celle-ci ont des tailles démographiques inférieures. Il s'agit de la CA Melun-Val de Seine (coupé de Sénart inclus dans Grand Paris Sud) qui compte environ 130 000 hab. et de 5 autres EPCI entre 20 000 et 45 000 hab. (Communauté de communes Sausseron-Impressionnistes dans le Val d'Oise : 20 000 hab., CC Haute Vallée de Chevreuse : 25 000 hab. ; CC Vallée de l'Oise et des 3 Forêts : 37000 hab. ; CA Val

---

<sup>27</sup> 200 000 habitants au moins pour les EPCI situés dans l'unité urbaine de Paris ; 15000 habitants au moins pour tous les autres EPCI, seuil national de référence.

<sup>28</sup> Cf. Annexe n° 1 : liste des intercommunalités de l'unité urbaine hors MGP

d'Europe agglomération en Seine-et-Marne: 30 000 hab. ; CC Les Portes Briardes entre Villes et Forêts : 45 000 hab.).

La nouvelle carte intercommunale de l'agglomération parisienne s'inscrit ainsi nettement dans le cadre du renforcement des zones métropolitaines. Ces nouvelles entités administratives sont en cours de construction et la répartition des compétences est encore bien incertaine, tout particulièrement entre la MGP et ses EPT.

### **En zone périurbaine et rurale, des EPCI élargis**

En zone périurbaine et rurale, les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)<sup>29</sup> tiennent compte de l'impact du SRCI qui a modifié certains périmètres et réduit le nombre d'intercommunalités. L'intercommunalité étant plutôt avancée en grande couronne - à la différence de ce qui existait en petite couronne- les Préfets ont procédé surtout à des fusions ou élargissements.

- Hors unité urbaine, quelques EPCI importants de 50 000 habitants et plus se dessinent : Pays de Fontainebleau (70 000 hab.), Pays de Meaux élargi (94 000 hab.), Rambouillet territoires (80 000 hab.), Cœur d'Yvelines, L'Etampois Sud Essonne, Val d'Essonne.
- Seuls 5 EPCI situés à la périphérie francilienne, correspondant à des territoires ruraux, dont 1 en Essonne, 2 en Seine et Marne et 2 dans le Val d'Oise, ont un peu moins de 20 000 habitants.

### **Renforcement du maillage intercommunal francilien**

SRCI et SDCI transforment donc fortement l'architecture administrative francilienne. Le renforcement du maillage intercommunal souhaité par le législateur est bien réel. En 2017, on compte désormais en Ile-de-France 65 EPCI dont la MGP et ses 11 EPT (établissements publics territoriaux), Paris étant une commune membre de la MGP et l'un des 12 territoires de la MGP mais ne constituant pas un EPT.<sup>30</sup>

Dans les territoires « péri-métropolitains » (Grande couronne), le nombre d'EPCI a été divisé par deux. On recense désormais 53 EPCI à fiscalité propre au lieu de 113 en 2015.

---

<sup>29</sup> Essonne : arrêté du 29 mars 2016 ; Seine et Marne : arrêté du 30 mars 2016 ; Yvelines : arrêté du 29 mars 2016 ; Val d'Oise : arrêté du 30 mars 2016.

<sup>30</sup> Loi NOTRe : la Métropole du Grand Paris (MGP) est un EPCI à fiscalité propre. Elle est composée de 12 territoires dont 11 établissements territoriaux qui dispose à titre transitoire –jusqu'en 2020- de ressources fiscales (la CFE) et Paris. MGP et EPT sont des EPCI à statut particulier. A compter de 2020, les EPT n'auront plus le statut d'EPCI mais s'assimileront à des syndicats de communes aux compétences qui dépendront de l'intérêt métropolitain tel qu'adopté par le conseil métropolitain et dont les ressources seront arrêtées par la MGP.



Dans les Yvelines, le nombre des EPCI a été divisé par deux. On compte désormais 10 EPCI au lieu de 21. Le département de Seine- et- Marne compte 23 EPCI au lieu de 36, celui de l'Essonne et celui du Val d'Oise en comptent chacun 10 (pour respectivement 17 et 16 en 2015).

Dans son avis de 2015 sur la réforme territoriale<sup>31</sup>, le Ceser a considéré que le renforcement des intercommunalités « favorise la mise en œuvre du polycentrisme hiérarchisé promu et soutenu par la Région et le Ceser dans le cadre du SDRIF ».

### **Mais des contrastes qui tendent à s'accroître entre EPCI**

Dans les territoires « péri-métropolitains », le contraste tend à s'accroître entre EPCI puissants du SRCI liés à la métropolisation et la plupart des EPCI des territoires péri-urbains et ruraux, même si quelques pôles urbains (Rambouillet, Fontainebleau, Meaux, Persan-Beaumont) sont confortés.

Au-delà de leur inégal poids démographique, les EPCI se distinguent par leurs potentiels fiscaux différenciés.

Comme en atteste une étude récente de l'IAU<sup>32</sup>, les écarts de potentiels fiscaux par habitant sont marqués dans l'espace francilien.

D'après cette étude, les départements « péri-métropolitains » ont des potentiels fiscaux sensiblement inférieurs à ceux de la zone dense. Le potentiel fiscal par hab. des départements va de 527 €/hab. dans le Val d'Oise à 640 € dans les Yvelines (proche de celui du département de Seine-Saint- Denis qui est de 675 €/hab.), comparativement aux Hauts de Seine (1050 €/hab.) et à Paris (915 €/hab.). La fiscalité économique y est aussi sensiblement plus faible (concentration des potentiels dans la zone centrale).

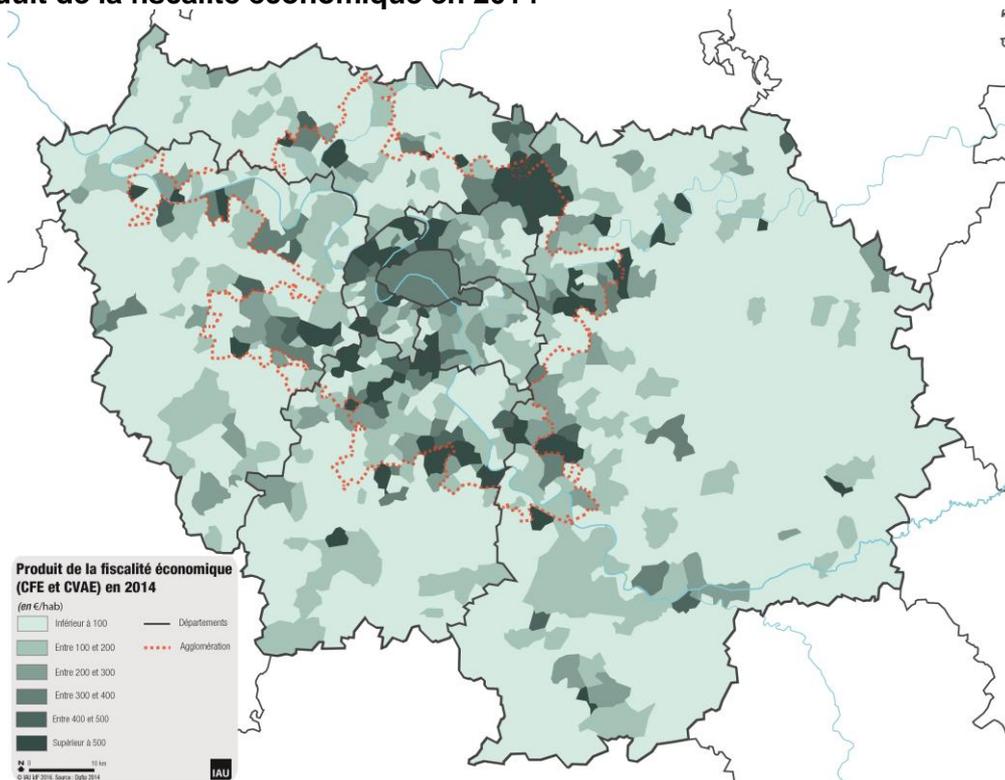
Par contre, le potentiel fiscal des communes oppose plutôt Ouest/Sud- Ouest et Est/Nord- Est, traduction surtout d'une composition socio-professionnelle très différente de la population (plus de cadres à l'Ouest (78, 92) et plus d'employés et d'ouvriers à l'Est). L'étude de l'IAU souligne que dans les Yvelines et au Nord-Ouest de l'Essonne, les potentiels fiscaux se situent entre 1500 et 3000 € par habitant pour des potentiels qui n'atteignent pas, sauf exception, les 1000 € par hab. en Seine-et-Marne et dans le Val d'Oise.

---

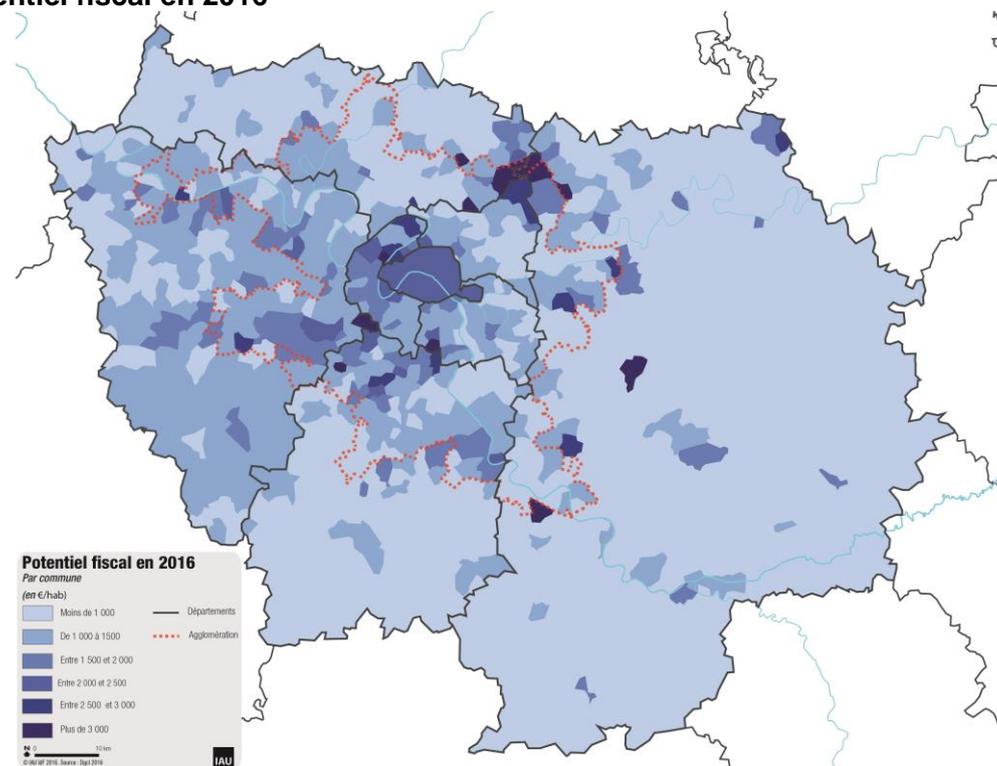
<sup>31</sup> Avis n°2015-13 « l'Ile-de-France et la réforme territoriale », présenté par Daniel Hannotiaux, 22 octobre 2015.

<sup>32</sup> « Départements de grande couronne : quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ? », IAU, mars 2017

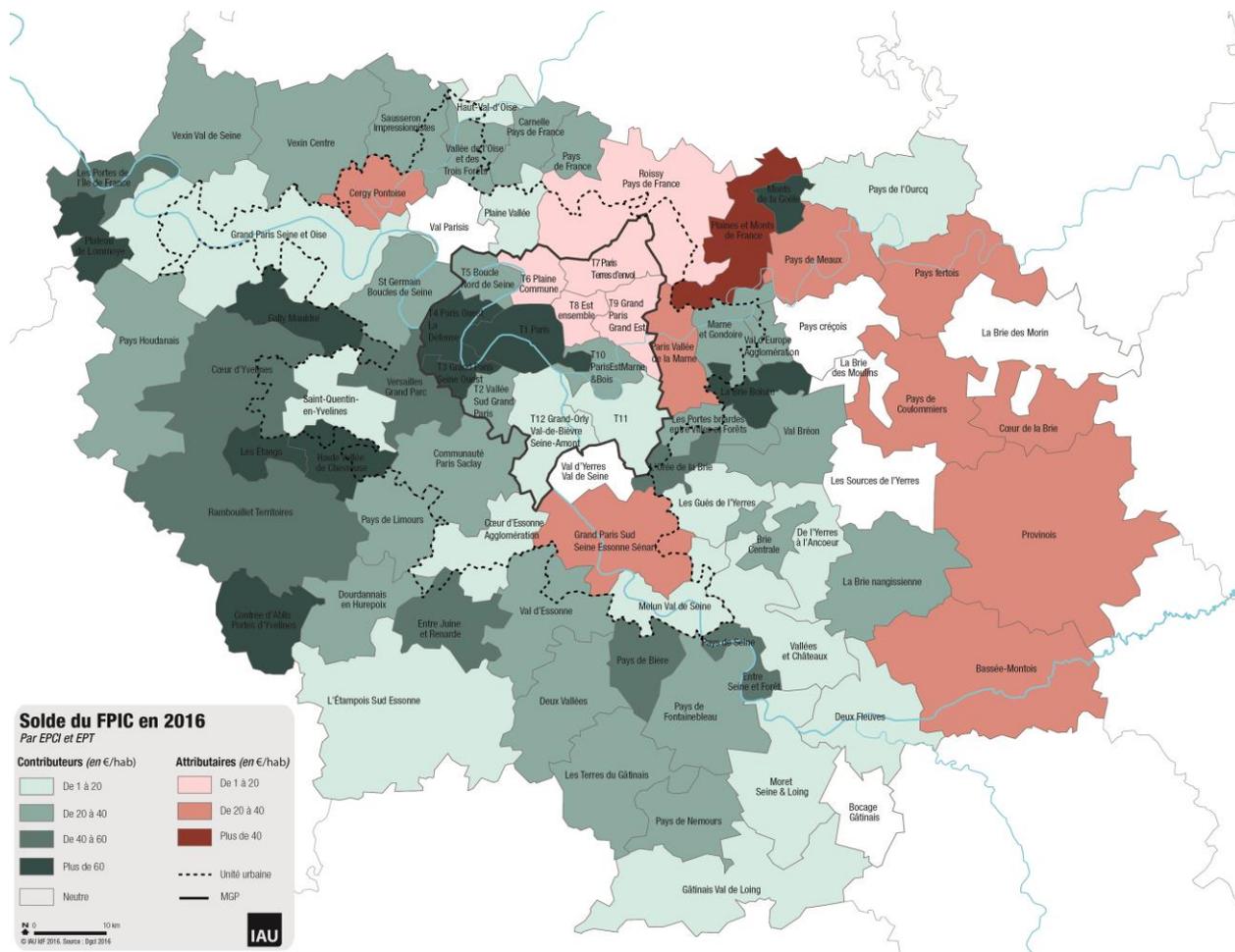
## Le produit de la fiscalité économique en 2014



## Le potentiel fiscal en 2016



La péréquation financière (solde du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales – FPIC) illustre bien le fort contraste entre les territoires franciliens.



Du fait de leurs ressources fiscales ou des possibilités d'ingénierie dont elles peuvent disposer, la capacité à agir des communes et de leurs groupements est inégale. L'hétérogénéité des espaces « péri-métropolitains » est forte. Les intercommunalités correspondant à l'unité urbaine comme celles des territoires ruraux se caractérisent par une grande diversité. Du point de vue de leurs activités économiques, de leurs caractéristiques socio-professionnelles, du type d'urbanisation et de péri-urbain, les territoires de Grand Paris Seine et Oise (Seine-Aval), de Paris-Saclay ou de Roissy... sont très différents. Les intercommunalités rurales de la périphérie francilienne (Portes de l'Île-de-France, Rambouillet Territoires, Sud-Essonne ou Bassée-Montois) le sont aussi.

Le risque de marginalisation, et donc de fragilisation, de certains territoires, tout particulièrement des territoires péri-urbains et ruraux seine et marnais est réel. Ces EPCI « périphériques » peuvent par ailleurs rencontrer des difficultés accrues pour s'inscrire dans des coopérations interrégionales. Le déplacement des centres de gravité de nouvelles grandes régions limitrophes de l'Île-de-France telles que Bourgogne-Franche Comté ; Grand Est ; Hauts de France et la priorité relative qu'elles peuvent accorder à l'élaboration de nouvelles cohésions internes constituent de réels freins aux coopérations interrégionales entre territoires limitrophes. Un renforcement des liens entre territoires voisins de part et d'autres des frontières régionales est à structurer.

Au regard des enjeux de développement équilibré de la région Île-de-France et de cohésion territoriale, les contrastes entre les EPCI font mesurer l'importance des politiques publiques conduites et à conduire par les départements, la Région et l'Etat.

## 1.2. Des compétences redistribuées entre Région et Départements

### Un rôle de la Région renforcé

La loi NOTRe renforce le rôle de la Région en matière de pilotage des politiques publiques. Développement économique, transports et formation professionnelle sont les domaines majeurs de l'intervention régionale au-delà du rôle prescriptif traditionnel du SDRIF. Le rôle prescriptif des schémas régionaux est renforcé, notamment avec le Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII), le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). Comme le souligne l'avis rendu par le Ceser sur la réforme territoriale<sup>33</sup> « la Région dispose désormais de nouvelles compétences nombreuses et variées en matière de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, environnemental, d'aménagement du territoire régional, de soutien à l'accès au logement, d'amélioration de l'habitat, de soutien à la politique de la ville, de rénovation urbaine, et en matière de politique d'éducation » tout en constatant que « les compétences exclusives nouvelles s'exercent dans des domaines largement partagés ». Certaines compétences (tourisme, culture, sports, éducation populaire) restent en effet partagées entre toutes les collectivités territoriales.

### Des compétences départementales recentrées

L'institution départementale voit, selon l'avis du Ceser, ses compétences recentrées sur « l'action publique de proximité » notamment l'action sociale et conserve la responsabilité de la voirie comme celle des collègues. Elle perd toute compétence dans le domaine économique dans lequel elle ne pourra intervenir, notamment pour les aides aux entreprises, que dans un strict cadre de conventionnement avec la Région. Cependant la capacité qui lui est reconnue d'intervenir au service de la « solidarité territoriale » lui ouvre de réelles possibilités d'intervention, notamment en matière d'aide à l'ingénierie auprès des communes et de leurs groupements. Cette disposition, appréciée par le Ceser dans l'avis émis sur la réforme territoriale, peut lui permettre d'exercer un rôle dans le soutien aux investissements et à la réalisation d'infrastructures et d'équipements. De même, la possibilité ouverte pour aider au maintien de services en cas de défaillance des autres acteurs publics et privés constitue un autre champ d'intervention aux côtés des communes qui disposent de la clause de compétence générale et des EPCI qui, eux, ont des compétences en matière d'aménagement et de développement économique.

Le fort engagement des départements dans l'action et les prestations sociales alors que ces dépenses contraintes décentralisées sont de moins en moins bien compensées par l'Etat, peut cependant entraver leur capacité à agir, d'autant qu'ils viennent de perdre la partie de la part dynamique de la CVAE au profit des régions<sup>34</sup>.

En tout état de cause, le Ceser considère que la nouvelle architecture des compétences nécessitait que la CTAP soit « un outil efficace d'exercice concerté des responsabilités des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous l'autorité du Président de la Région »<sup>35</sup>

## 2. Un jeu des acteurs en évolution, de nouveaux cadres d'échanges et de coopérations

La création de la MGP, la nouvelle carte intercommunale, l'évolution de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales bouleversent le jeu des acteurs en Ile-de-France.

<sup>33</sup> Avis n°2015-13 « l'Ile-de-France et la réforme territoriale », présenté par Daniel Hannotiaux, 22 octobre 2015.

<sup>34</sup> Transfert à la région d'une partie de la CVAE jusque-là attribuée aux départements ; reversement par la Région sauf partie dynamique (différence positive entre année n+1 et année n).

<sup>35</sup> Avis n°2015-13 « l'Ile-de-France et la réforme territoriale », présenté par Daniel Hannotiaux, 22 octobre 2015.

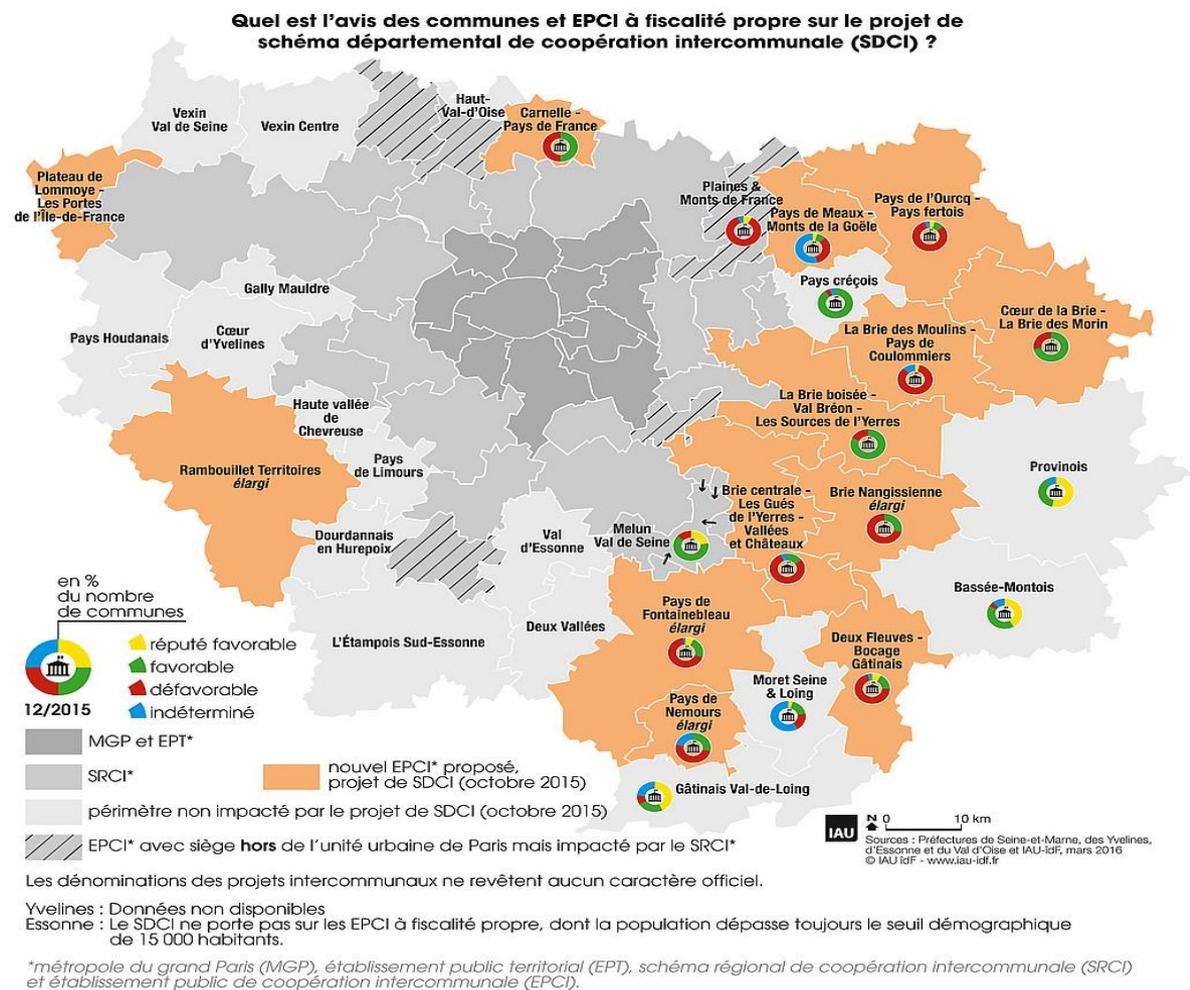
Paris-Métropole, qui vient en décembre dernier de se transformer en « Forum métropolitain du Grand Paris », relance son activité avec l'ambition de demeurer un lieu commun et ouvert de réflexion des collectivités territoriales sur les enjeux métropolitains pour contribuer à la construction de politiques publiques convergentes.

D'autres cadres d'échanges se sont mis en place en 2015-2016. Les départements de grande couronne, qui ont quitté Paris métropole, se réunissent désormais dans Grande Couronne Capitale avec l'objectif de « donner à la grande couronne la place qu'elle mérite au sein du Grand Paris » et peser au côté de la MGP dans le débat métropolitain. Les départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines, du Val d'Oise et de l'Eure ont constitué une nouvelle association « Axe Seine » pour promouvoir le développement économique, touristique et patrimonial de la vallée de la Seine.

Dans le même temps, les départements des Hauts-de Seine et des Yvelines engagent leur rapprochement (mutualisations de services notamment de leurs agences d'aménagement) dans la perspective d'une fusion. Des communes annoncent qu'elles envisagent de se constituer en communes nouvelles. Un peu plus marqué dans les autres régions, le mouvement s'amorce en Ile-de-France

Le bouleversement de la carte intercommunale amène pour l'immédiat beaucoup d'incertitudes et laisse ouvertes des évolutions pour l'instant inconnues.

D'autant que comme en témoigne la carte ci-dessous établie par l'IAU, les nouveaux EPCI sont loin d'avoir recueilli l'assentiment de toutes les communes. Leur mise en place, comme la simplification attendue des syndicats intercommunaux (cf. infra) vont sans doute nécessiter de délicats ajustements. La définition de l'intérêt communautaire, le choix des compétences optionnelles pour chaque EPCI impliquent temps, concertations et parfois tensions voire oppositions.



Conservant la compétence générale, et sous réserve de leurs moyens de financement, les communes demeurent des acteurs-clé. A leur initiative, la constitution de communes nouvelles peut être choisie comme l'un des moyens de « peser » dans le cadre de la nouvelle donne intercommunale. C'est l'une des motivations de la commune nouvelle de Moret-Loing-Orvanne en Seine- et Marne. La place spécifique des maires, celle d'élus de proximité, leur donne du poids dans le jeu des acteurs.

Les citoyens ont été jusque-là très peu associés à ce bouleversement de la carte intercommunale. Le Ceser, dans son avis sur la réforme territoriale, a souhaité que des « ateliers territoriaux », selon l'expérience acquise lors de la révision du SDRIF, soient organisés au niveau des nouvelles intercommunalités de grande couronne pour mieux associer les citoyens à la construction des projets de territoire. Le Ceser a souligné l'intérêt de s'appuyer sur la création de conseils de développement.

Si les élus considèrent quasiment tous que les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs économiques et sociaux ont besoin de stabilité institutionnelle, certains d'entre eux souhaitent néanmoins des ajustements législatifs, qu'il s'agisse de la MGP, du non-respect des limites départementales dans le SRCl<sup>36</sup> ou de la répartition des compétences entre Région et départements.

L'Etat reste très présent dans la région capitale et son aménagement. Depuis 2010, avec la création du Grand Paris, son action s'est encore plus affirmée.

Les mutations administratives profondes que connaît l'Ile-de-France, l'évolution des cadres d'échanges et de coopération qui en résulte impliquent que les principaux acteurs (Etat, Région, Départements, EPCI) parviennent à coordonner et fédérer leurs politiques. C'est un enjeu de la gouvernance régionale et de son évolution dans une géographie administrative en re-construction.

### **3. Les outils de planification et d'aménagement**

La transformation du paysage institutionnel et du jeu des acteurs invite à réfléchir à l'évolution des moyens d'intervention à disposition des acteurs institutionnels qu'il s'agisse des outils de planification ou d'aménagement.

L'élaboration des projets de territoires que doivent construire les nouvelles intercommunalités et l'articulation de leurs choix avec les grands enjeux régionaux en dépendent.

#### **3.1. Les outils de planification**

Particulièrement déterminants sont les outils de planification sous la responsabilité principale de l'Etat et de la Région. La loi NOTRe renforce leur rôle au niveau régional. L'ensemble des collectivités territoriales se doivent d'inscrire leurs actions dans le cadre des différents schémas prescriptifs dont les plus importants sont le SDRIF, le SRDEII, le SRCAE, le SRCE, le SRHH.

#### **SDRIF et SRDEII, deux schémas stratégiques pour l'Ile-de-France**

Le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) affirment tous deux la région Ile-de-France comme région métropolitaine de dimension mondiale.

Le projet spatial du SDRIF 2012 s'organise autour des 3 piliers suivants :

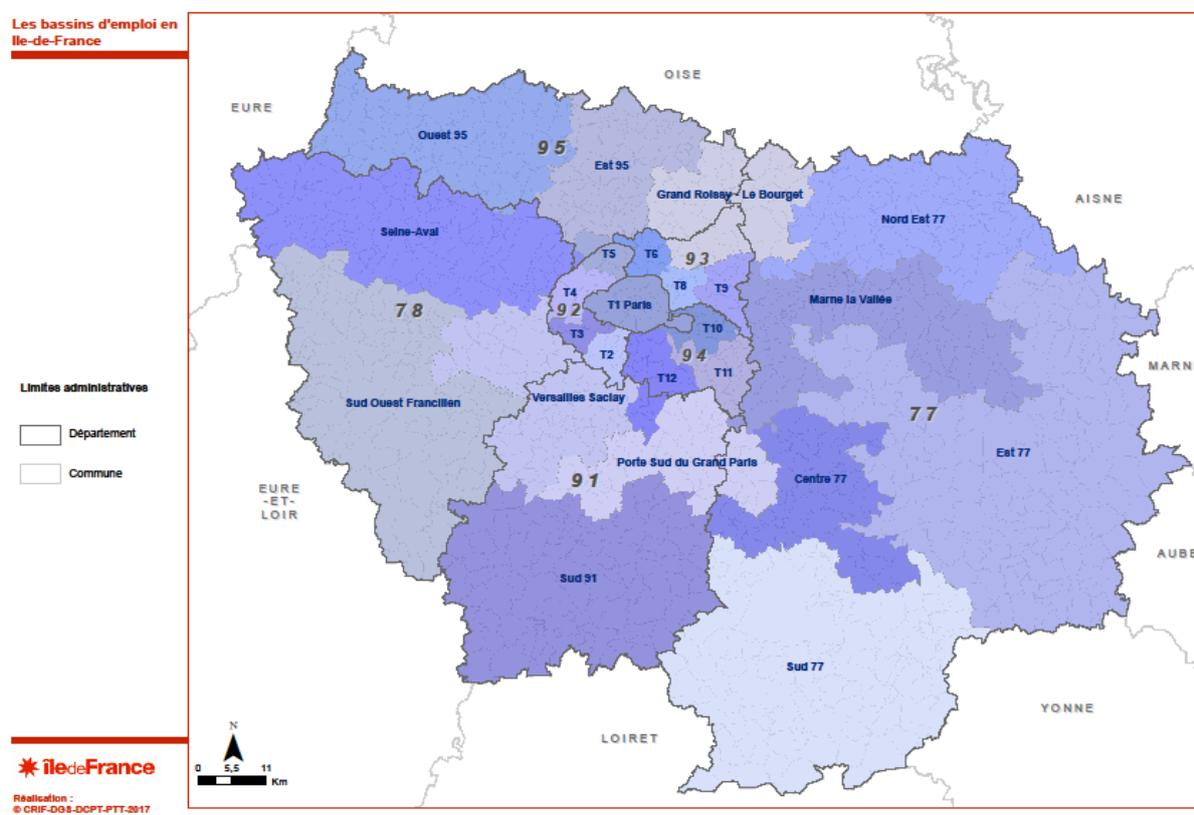
- Relier-Structurer ;
- Polariser-Equilibrer ;
- Préserver-Valoriser.

---

<sup>36</sup> Par exemple, livre blanc « Seine-et -Marne 2030 » page 21 (CD77)

Il retient le principe du polycentrisme hiérarchisé valorisant les caractéristiques des territoires et le rééquilibrage des bassins de vie autour de pôles de développement bien identifiés. Il définit des territoires d'intérêt métropolitain (échelle de réflexion infrarégionale où se posent des enjeux de développement et d'aménagement à l'échelle d'un grand bassin de vie) dont la mise en réseau doit être réalisée. La réduction des inégalités sociales et territoriales est l'une des dimensions fortes du SDRIF (objectif fixé par la loi en 1999).

Le SRDEII qui vient d'être adopté en décembre 2016 par le conseil régional veut faire de l'Île de France la 1<sup>ère</sup> métropole mondiale à l'horizon 2020 en privilégiant attractivité internationale, compétitivité, entrepreneuriat. Il fait le choix d'une territorialisation dans le cadre de 24 bassins d'emploi (emploi-développement économique-formation professionnelle) dont la carte a été définie conjointement par la Région et l'Etat (Préfet de Région). Un bassin d'emploi regroupe plusieurs EPCI.



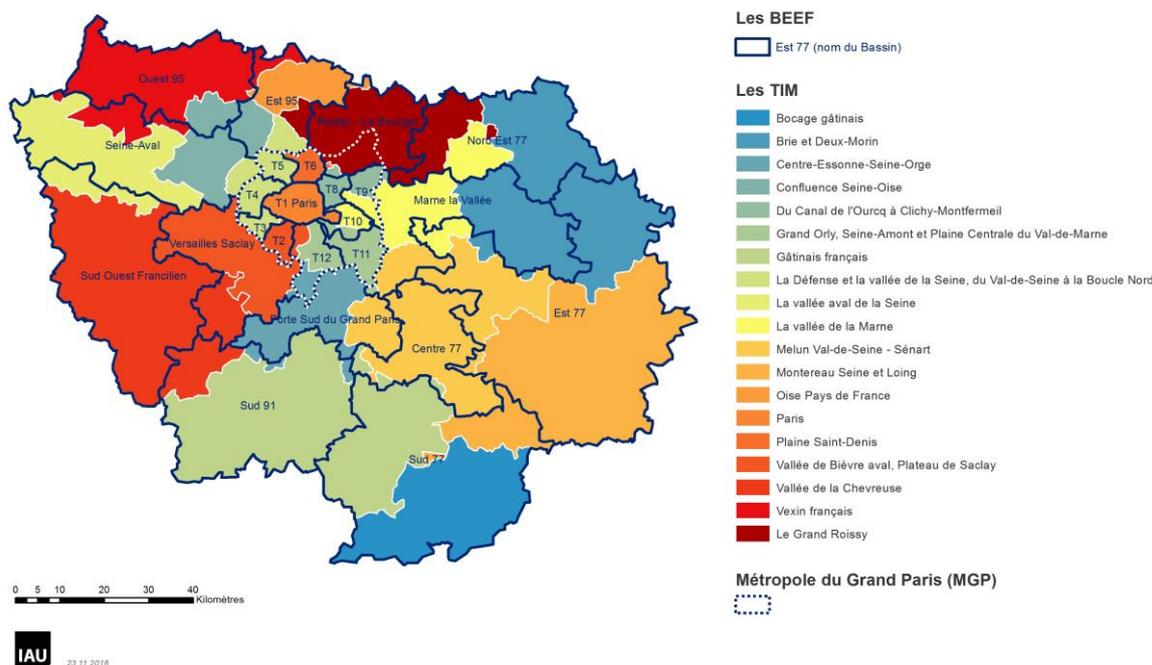
L'avis du Cese<sup>37</sup> regrette que la carte des bassins d'emploi adoptée conjointement par la Région et l'Etat n'ait guère de correspondance avec le projet territorial du SDRIF qui définit des territoires d'intérêt métropolitain (les TIM) en lien avec le polycentrisme hiérarchisé. SDRIF et SRDEII soulignent tous deux que les « territoires péri-métropolitains » et leur diversité concourent au fonctionnement de l'ensemble métropolitain.

Cette affirmation est peu déclinée dans le SRDEII qui tend à privilégier les territoires leaders à l'international et les polarités structurantes à vocation métropolitaine. Elle devra se traduire dans les politiques mises en œuvre dans chaque bassin d'emploi. La gouvernance et l'animation de ces bassins constituent un enjeu, notamment dans la capacité à tenir compte des solidarités territoriales et à construire l'articulation avec les choix que feront les différents EPCI dans l'exercice de leurs compétences.

<sup>37</sup> Avis n° 2016-15 « Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation », présenté par Jean-Louis RABOURDIN, 8 décembre 2016

## Région Ile-de-France : "TIM" et "BEEF"

### Superposition des Territoires d'Intérêt Majeur (TIM) et des Bassins Economiques Emploi Formation (BEEF)



### A l'échelle infra régionale, les SCoT (Schéma de cohérence territoriale)

Le SCoT est un outil de planification intercommunale à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il définit les orientations pour l'organisation de l'espace, l'urbanisme, l'habitat, la mobilité, l'aménagement commercial, l'environnement. Le PADD est un élément essentiel du SCoT. Le document d'orientation et d'objectifs est opposable aux autres documents d'urbanisme que sont les PLUI et PLU, PLH, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAC, lotissements de plus de 5000 m<sup>2</sup>, réserves foncières de plus de 5ha...).

Les SCoT concernent en général plusieurs intercommunalités à fiscalité propre.

En grande couronne, selon l'état des lieux préparatoire à l'élaboration des SDCI, la couverture des territoires par des SCoT était bien avancée en 2015. Les départements de Seine et Marne et du Val d'Oise avaient une couverture quasi-totale. Dans les Yvelines et l'Essonne, une assez large partie du territoire était concernée.<sup>38</sup> Les parcs naturels régionaux (PNR) peuvent porter un SCoT. En l'absence de SCoT, le SDRIF en tient lieu et s'impose aux documents d'urbanisme.

Les SCoT, comme les PLU, sont soumis à approbation, notamment pour vérifier leur compatibilité avec les schémas stratégiques régionaux. La commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui remplace, depuis 2014, la CDCEA (commission départementale de consommation des espaces agricoles), est nécessairement consultée avant transmission pour validation aux autorités de l'Etat (Préfets de département et Préfet de Région).

<sup>38</sup> Cf. Annexe n° 2 : cartes des SCoT.

Dans nombre de cas, les périmètres des SCoT vont devoir s'adapter aux nouveaux schémas de coopération intercommunale en vigueur. Quelle sera la meilleure échelle ? La question se pose notamment au niveau des EPCI de la grande couronne appartenant à l'unité urbaine.

Faut-il pour assurer la convergence entre stratégie économique et stratégie d'aménagement superposer SCoT et nouveaux bassins d'emplois ? Comment favoriser les synergies entre les territoires métropolitains des grands EPCI (sur Roissy, Saclay, etc.) et les territoires péri-urbains qui les entourent et sont sous leur influence ? Comment ne pas renforcer la marginalisation des franges rurales franciliennes ? Pour les territoires péri-urbains et ruraux, faut-il envisager la création de Pôles d'équilibre territorial régional (PETR) qui auraient en charge d'élaborer le SCoT et auraient la capacité de dialogue et coopérer de manière plus équilibrée, notamment avec les EPCI à vocation métropolitaine ?

### **3.2. Les outils d'aménagement et d'intervention**

Pour exercer leurs compétences, les collectivités territoriales (CT) se sont dotées de divers moyens d'intervention, notamment en matière d'urbanisme. La mise en place des nouvelles entités intercommunales à fiscalité propre et la nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales posent là encore la question de leur évolution (compétences, périmètres...).

#### **3.2.1. A l'échelle infra régionale**

Départements avec leurs agences d'ingénierie, Parcs naturels régionaux (PNR) et Groupements d'action locale (GAL), syndicats intercommunaux et Entreprises publiques locales (EPL) sont les outils principaux dont disposent les collectivités territoriales à l'échelle infra régionale.

- **Départements et agences d'ingénierie**

Les départements se sont dotés depuis longtemps d'opérateurs (agences, sociétés d'économie mixte...) chargés de l'aménagement et du développement économique.

Le retrait de l'Etat qui, avec les directions départementales de l'équipement (DDE), a été longtemps un appui majeur aux communes pour concevoir et réaliser leurs projets, a renforcé au fil des années le rôle des agences départementales.

Compte tenu de l'architecture des compétences (couple Région/EPCI), le rôle des opérateurs départementaux doit être redéfini. En matière de développement économique, les agences des départements devraient disparaître au profit de structures propres aux EPCI ou bassins d'emploi chargés notamment de la mise en œuvre des orientations du SRDEII.

Néanmoins, certaines pourraient se maintenir, tous les EPCI n'ayant pas les moyens nécessaires à une telle ingénierie. La Région peut passer des conventions (délégations de compétences) avec les départements. Ainsi, le département de Seine-et-Marne, vient de se doter d'une nouvelle agence d'attractivité et d'ingénierie territoriale<sup>39</sup>.

Quelle évolution pour ces agences ? Auront-elles une place dans l'animation des bassins d'emploi, cadre de mise en œuvre du SRDEII ? Leur champ d'action sera-t-il réduit aux seuls EPCI ne pouvant se doter de moyens d'ingénierie indispensables à l'aménagement et au développement économique ?

Le Livre Blanc « Seine-et-Marne 2030 » présente les objectifs de création de la nouvelle agence : « pour concentrer les compétences et une ingénierie aujourd'hui dispersée ; apporter une réponse globale et efficiente aux enjeux de développement du territoire », le département étant à « l'interface de la Région et des EPCI ».

---

<sup>39</sup> Livre Blanc « Seine et Marne 2030 - constats et orientations » page 22.

En matière d'aménagement, la question de l'évolution des structures départementales se pose aussi, même si par le biais de la compétence « solidarité territoriale », les opérateurs départementaux peuvent trouver un champ d'intervention en lien avec les communes et EPCI ou en association avec les autres opérateurs, ceux de l'Etat notamment. Ce serait plutôt le choix de la Seine-et-Marne alors qu'Yvelines et Hauts-de-Seine, dans le cadre de leurs mutualisations de services, ont opéré une fusion entre leurs sociétés d'aménagement et veulent en faire un opérateur important en offre d'ingénierie à l'échelle de toute l'agglomération parisienne<sup>40</sup>.

Ce sont donc deux positionnements assez différents qui reflètent en partie leurs réalités départementales : un département seine et marnais dans lequel s'opposent des grandes intercommunalités plutôt tournées vers les dynamiques métropolitaines et des intercommunalités périurbaines et rurales hétérogènes alors que le département des Yvelines est globalement plus homogène.

- **Parcs Naturels régionaux et Groupements d'action locale, outils de valorisation des territoires ruraux**

#### **Les Parcs Naturels Régionaux (PNR)**

Associant communes, EPCI, département(s) et Région(s) les PNR sont particulièrement importants en grande couronne.

Les Parcs naturels régionaux sont des territoires ruraux identitaires, fragiles économiquement et riches d'un patrimoine naturel, culturel et paysager exceptionnel. Ils naissent d'une volonté locale et d'un projet de territoire, la charte, librement négociée conciliant économie et environnement. C'est un contrat de développement rural partagé, renouvelé tous les 15 ans après une évaluation de sa mise en œuvre.

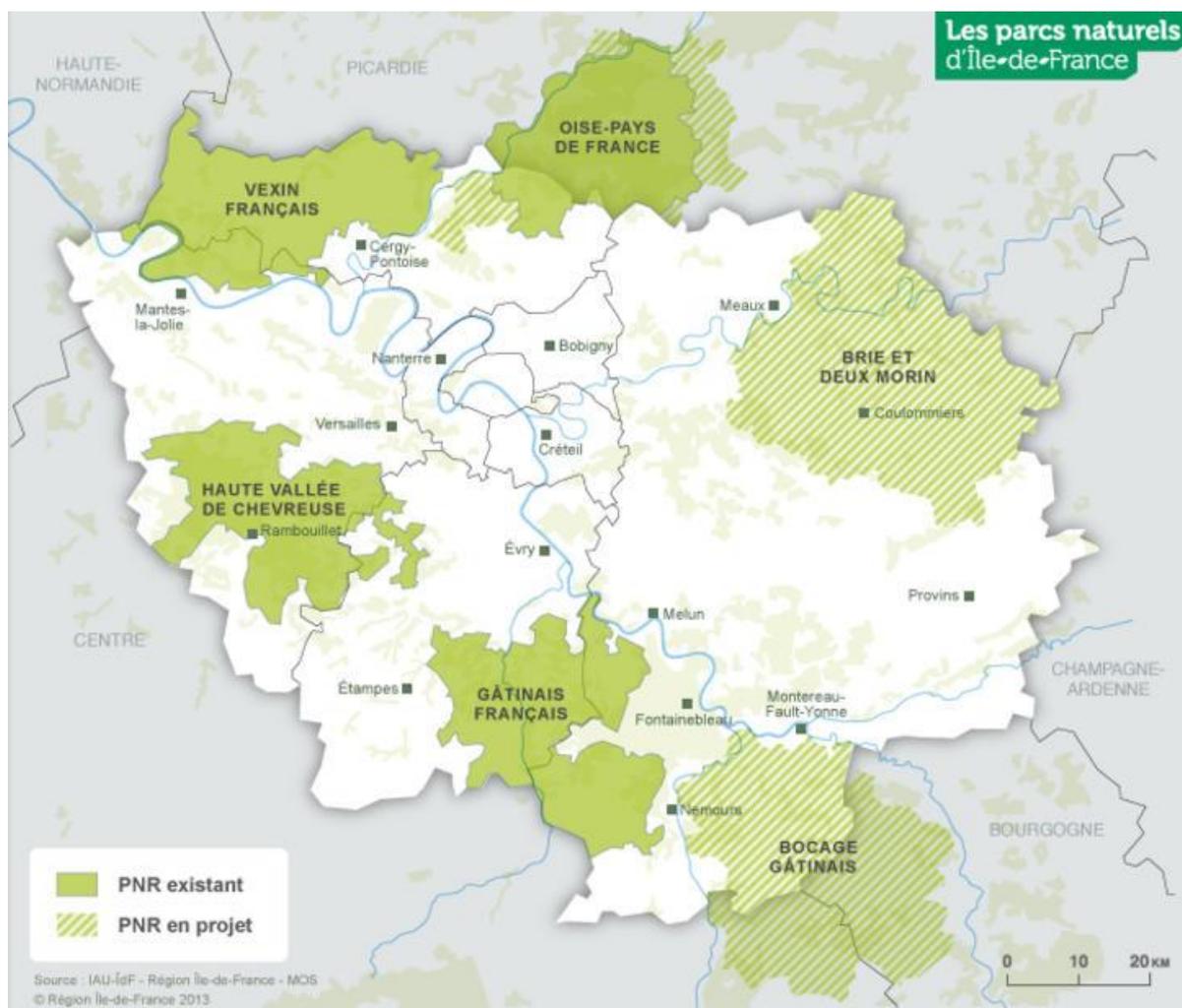
Ils sont à l'initiative de la Région, classés par le Premier Ministre, et gérés par un Syndicat Mixte composé de l'ensemble des collectivités (Région, Départements, EPCI, Communes) compétentes sur son territoire

Les missions<sup>41</sup> des PNR définies dans le code de l'environnement en font un instrument précieux d'aménagement du territoire. Quatre PNR existent en Ile-de-France ; Pays du Vexin ; Oise-Pays de France, Haute Vallée de Chevreuse, Gâtinais français. Oise-Pays de France est un PNR inter-régional. Deux projets de PNR sont en cours d'étude en Seine et Marne, celui du Bocage Gâtinais au sud-est et au nord-est, Brie et Deux Morin (PNR inter-régional).

---

<sup>40</sup> « Départements de grande couronne : quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ? », IAU, mars 2017

<sup>41</sup> Protection et gestion du patrimoine naturel, culturel et paysage ; aménagement du territoire ; développement économique et social ; accueil, éducation et information ; expérimentation et innovation.



### Les Groupes d'action locale (GAL) et la mobilisation des fonds européens

Le Groupe d'Action Locale (ou GAL) est associé au dispositif LEADER (Liaisons Entre Actions pour le Développement Rural) qui s'inscrit dans le cadre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), la politique de développement rural de l'Union Européenne, composante de plus en plus importante de la politique agricole commune (PAC).

Le GAL constitue une instance de concertation et de décision qui rassemble des acteurs locaux (socio-professionnels, organismes professionnels, associations, habitants...) et des acteurs publics (élus locaux). Il est composé d'au moins 50% d'acteurs privés.

Il conçoit une stratégie locale de développement et met en œuvre un programme LEADER. Il s'agit donc d'encourager l'initiative locale (« bottom up ») ; de créer et alimenter une dynamique territoriale multisectorielle ; de favoriser l'innovation.

Le GAL a pour missions :

- d'assurer la conduite générale du programme en lien avec l'équipe technique en charge de LEADER (communication, accompagnement des acteurs locaux, travaux d'évaluation) ;
- de sélectionner, par le biais d'un comité de programmation (équivalent du conseil d'administration du monde associatif), les opérations qui bénéficient des fonds LEADER, en veillant à la cohérence des actions aidées avec les objectifs fixés par le programme ;
- d'animer la stratégie territoriale de développement local ;
- de suivre l'avancement de la mise en œuvre générale du programme (engagement et consommation des crédits européens, réalisation des opérations aidées, atteintes des objectifs fixés) et d'orienter les priorités d'action de l'équipe technique.

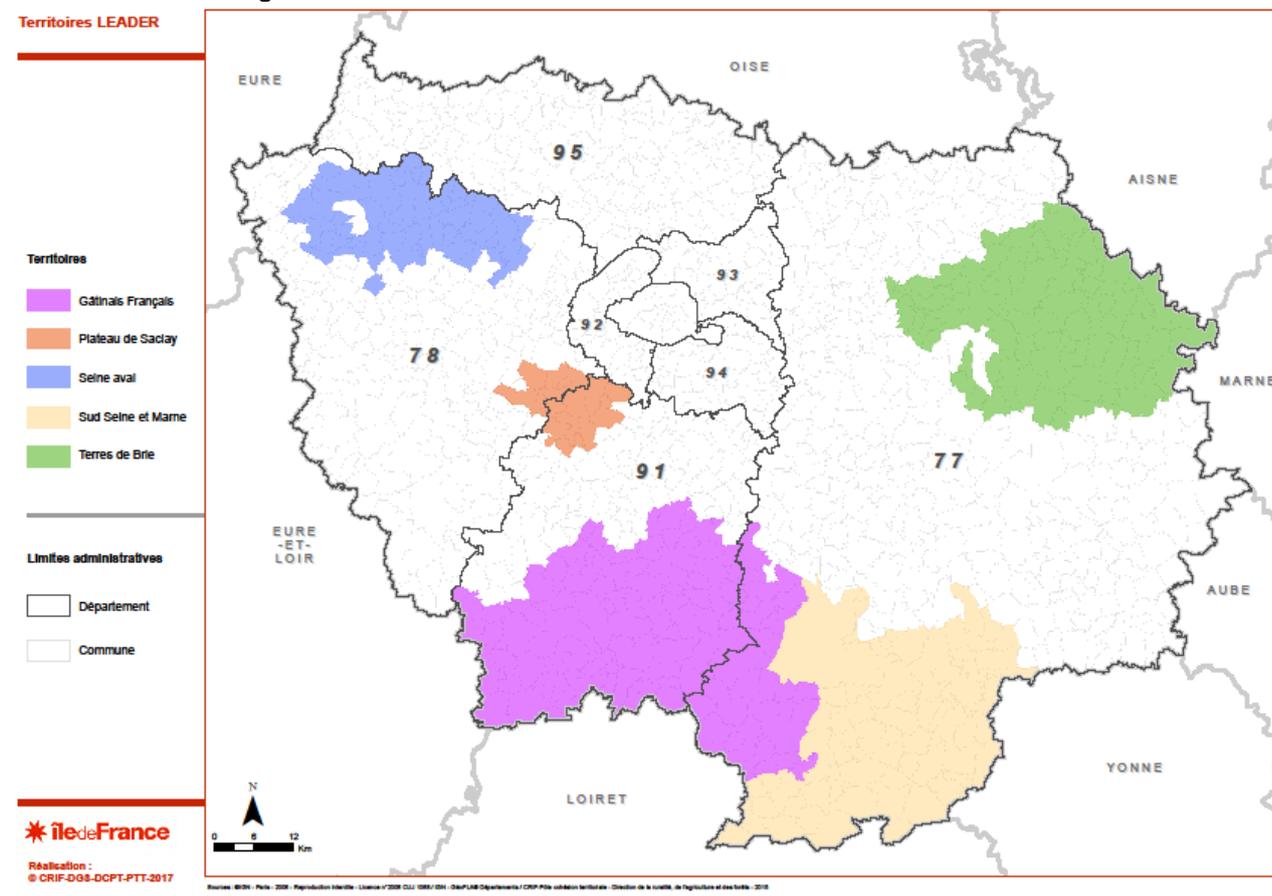
Le groupe d'action locale constitue l'instance de référence auprès des structures partenaires de mise en œuvre du programme LEADER (Conseil Régional en tant qu'autorité de gestion et ASP en tant qu'autorité de paiement).

Ce dispositif est particulièrement intéressant pour les zones « franges » d'Ile-de-France. Il permet de décloisonner les échelons administratifs locaux pour mutualiser des résolutions, souvent commune aux zones franges, à travers la formation de territoires de projet. Il stimule la création de réseaux qui invitent au rassemblement et stoppe les processus d'isolement de zones franges. Il encourage le développement d'opération à caractère pilote dédiée aux problématiques spécifiques aux bordures franciliennes un dispositif-passerelle pour le développement de ces territoires franciliens.

Quelques exemples d'axes Leader peuvent être cités :

- Développement de la production agricole alimentaire et des circuits courts de commercialisation locaux.
- Développement amont/aval de la filière chanvre (bassin de production, écoconstruction)
- Mise en place d'outils et animations pédagogiques et culturelles permettant la découverte du territoire.

Quatre des cinq territoires franciliens engagés dans le programme LEADER sont des territoires de « franges ».



Les structures porteuses peuvent être différentes. Le PNR Gâtinais français est la structure porteuse du GAL Gâtinais français tandis qu'une association « Terres de Brie » a été créée pour porter le GAL Terres de Brie<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Le GAL « Terres de Brie » est notamment porté par plusieurs intercommunalités (Pays créçois, Pays Fertois, Pays de Coulommiers, Deux Morin) autour d'une « stratégie locale de développement qui vise à stimuler et accompagner une dynamique de projets propres à construire, en cohérence avec Paris-capitale, une Brie moderne, reconnue et porteuse des valeurs de la campagne ». Trois axes principaux d'intervention ont été retenus : « soutenir les filières agricoles prioritaires... ; appuyer le développement des filières au service de la transition énergétique ; structurer une offre de séjours touristiques « Terres de Brie, Paris aussi à sa campagne ».

Un PNR contribue à la protection et valorisation de territoires ruraux remarquables dans le cadre d'une charte alors qu'un GAL contribue au développement de territoires ruraux d'une manière plus générale ; le premier, s'appuie sur une charte programmée pour 15 ans, le second sur une stratégie locale de développement engagée pour 6 ans.

Les GAL jouent donc un rôle dynamique dans l'aménagement des territoires agricoles et ruraux : ils sont fédérateurs d'énergies et de projets. Au vu du désengagement financier de certains départements, le GAL, bénéficiaire de fonds LEADER, apporte une complémentarité de moyens appréciée par les territoires.

- **Syndicats intercommunaux et entreprises publiques locales(EPL)**

### **Un très grand nombre de syndicats intercommunaux**

Ce type de coopération entre communes, incluant pour tout ou partie des EPCI s'est considérablement développé formant une mosaïque particulièrement complexe. Un peu plus de 600 syndicats concernent les territoires de grande couronne en 2015-2016.

Dans le département du Val d'Oise, ce sont 117 syndicats qui ont été recensés. Dans le domaine de l'eau potable de l'assainissement, et de la collecte et traitement des déchets, le périmètre des syndicats couvre en général moins de 3 EPCI (EPCI 2016 avant la réforme territoriale). Dans le département des Yvelines, 154 syndicats intercommunaux sont recensés dont 100 à vocation unique, 11 à vocation multiple et 43 syndicats mixtes. Dans le département de l'Essonne, 93 syndicats intercommunaux ont été recensés et en Seine-et-Marne, on compte en février 2017 241 syndicats intercommunaux dont 228 à vocation unique et 92 syndicats mixtes (ouverts ou fermés).

L'objet des syndicats intercommunaux concerne des domaines divers : collecte et traitement des ordures ménagères et déchets, eau et assainissement, énergie (distribution d'électricité, de gaz) ; aménagement, gestion d'équipements publics, action sociale, affaires scolaires, transports, voirie, environnement... Leur objet recoupe donc très largement les compétences des EPCI.

Conformément aux orientations législatives de 2010 confortées par la loi NOTRe, la transformation de la carte intercommunale francilienne doit s'accompagner d'une simplification des syndicats intercommunaux pour les mettre en relative cohérence avec les nouveaux EPCI. Il s'agit d'éviter les doubles emplois (compétences de même type que celles des EPCI), d'éviter aussi les enchevêtrements des différents périmètres intercommunaux. Cela n'implique pas nécessairement une adéquation parfaite avec les périmètres des EPCI : les délégations de compétence par les EPCI - toujours possibles - au profit de syndicats intercommunaux pouvant tenir compte des coopérations et équipements existants ou des contraintes qu'impose l'exercice de certaines compétences, par exemple, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) exige de tenir compte des bassins versants.

Le travail de simplification est conduit par les Préfets dans le cadre de l'élaboration des SDCI. Peu d'évolutions ont été encore apportées mais l'harmonisation devrait s'accélérer selon le calendrier prévu par la loi, avec des échéances en 2018 et 2020.

Dans l'Essonne, le SDCI a décidé 6 fusions et 2 dissolutions de syndicats. Les dissolutions concernent des syndicats à objet très limité (gestion d'une église et d'un cimetière et celle d'une agence postale). Les fusions concernent les domaines suivants : transports scolaires, énergie, eau potable, assainissement.

Dans le Val d'Oise, le Préfet a choisi de proposer des pistes pour la réorganisation. Ont été distingués, les syndicats supprimés (aujourd'hui sans activité) au nombre de 3, les syndicats ayant vocation à disparaître d'ici janvier 2020, les regroupements possibles. Des cartes d'orientation ont été élaborées pouvant éclairer les choix à opérer en concertation avec les EPCI et les communes. Dans les Yvelines, le SDCI a supprimé une quinzaine de syndicats soit pour activité faible ou à vocation très limitée. Pour la Seine-et-Marne, le SDCI ne comporte aucune mesure concernant les syndicats intercommunaux.

La simplification ne peut sans doute qu'être progressive mais doit être poursuivie et menée à son terme. La mise en place des nouveaux EPCI retient certainement plus, dans l'immédiat, l'attention des élus, la priorité étant de construire leurs projets de territoires en les articulant avec l'existant.

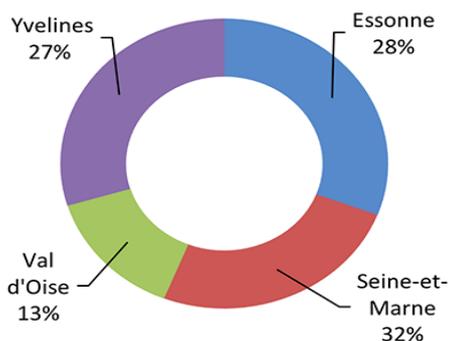
### Les entreprises publiques locales (EPL)<sup>43</sup>

Entreprises au service de l'intérêt général et des élus, les Sem (société d'économie mixte), SPL (société publique locale) et Semop (société d'économie mixte à opération unique) sont des outils pour la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique locale, tant à l'échelle communale, intercommunale, métropolitaine, départementale que régionale.

Une entreprise publique locale est une entreprise dans laquelle le capital public est majoritaire (entre 50 et 85 % en général mais pouvant aller jusqu'à 100%). Elle constitue un outil au service des élus pour la réalisation de leurs projets d'aménagement, d'équipement, de développement économique ou la gestion de leurs services (petite enfance, personnes âgées, tourisme, loisirs...).

En Ile-de-France, on recense 153 EPL dont 53 pour les territoires « péri-métropolitains » (17 en Seine et Marne, 15 dans l'Essonne, 14 dans les Yvelines, 7 dans le Val d'Oise). Les EPL de grande couronne<sup>44</sup>représentent 1225 emplois et plus de 260 millions d'euros de chiffres d'affaires (3,8 milliards de chiffre d'affaires pour l'ensemble des EPL d'Ile-de-France)

Répartition des Epl de grande couronne  
par département



Secteurs d'activité	Nombre d'Epl
<b>Aménagement</b>	<b>19</b>
Développement économique	6
Environnement et Réseaux	7
Gestion de services à la personne	1
Gestion des déplacements	1
<b>Logement et immobilier</b>	<b>16</b>
Tourisme, Culture et Loisirs	3
<b>Total général</b>	<b>53</b>

Leur implantation géographique oppose agglomération et territoires ruraux. Les EPL sont pour la quasi-totalité d'entre elles implantées dans l'agglomération.

<sup>43</sup> Source : Fédération des Entreprises locales d'Ile-de-France : exposé et note de Mireille FLAM, représentante au CESER des EPL. On peut aussi consulter l'étude de l'IAU sur « Départements de grande couronne : quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ? » (mars 2017) qui fait un point sur la situation des EPL et de leur rôle.

<sup>44</sup> Cf. Annexe n°3 : liste des principales EPL des territoires « péri-métropolitains ».

Les communes et les EPCI des territoires péri-urbains et ruraux ne recourent guère à ce type d'outil. Les EPL, par leur souplesse et leur réactivité, s'adaptent aux évolutions institutionnelles des territoires.

Si l'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne peut conduire à terme au rapprochement de certaines EPL (cela peut être le cas dans l'aménagement par exemple - cf. fusion des SEM des Hauts-de-Seine, des Yvelines, de Clichy et de Rambouillet), c'est aussi une formidable occasion de développement dans d'autres secteurs tels que :

- le tourisme : reprise de l'activité d'une association pour la gestion d'un office tourisme intercommunal en SPL en vue d'une sécurisation juridiquement (pas de risque de gestion de fait pour les élus dans une EPL), gestion entrepreneuriale et professionnalisation des personnels ;

- le développement économique : création d'une SEM patrimoniale pour le portage de bâtiments d'entreprise (incubateur, pépinière, hôtel d'entreprises...) ;

- l'environnement et énergie : création d'une Sem pour la gestion d'une unité de méthanisation ou d'une SEMOP pour la création, la reprise et/ou l'extension d'un réseau de chaleur jusqu'alors en délégation de service public ;

- l'eau et l'assainissement : création d'une SEMOP pour la reprise et/ou l'extension de réseaux d'eau ou d'assainissement ;

- les services à la personne : création d'EPL pour la gestion de crèches, d'une cuisine centrale et la distribution des repas en matière de restauration collective...

Les modifications de la carte intercommunale et de la répartition des compétences invitent à repenser et à faire évoluer le système des délégations entre communes, EPL, syndicats intercommunaux, EPCI.

### 3.2.2. A l'échelle régionale

- **IAU et APUR, 2 grandes agences d'urbanisme d'Ile-de-France :**

**L'Institut d'aménagement et d'urbanisme** de la région Ile-de-France (IAU), est le principal outil d'expertise et d'études au service de la Région. Il joue, dans une perspective de moyen et long terme, un rôle important dans l'élaboration des orientations stratégiques et leur mise en œuvre.

Le champ d'intervention de **l'APUR**, agence parisienne d'urbanisme, est plus restreint. Principalement au service de la collectivité parisienne, l'APUR s'est engagé, dans des coopérations avec le syndicat d'études Paris-Métropole et travaille aussi aujourd'hui pour le compte de la MGP.

Ces deux agences, APUR et IAU, en situation de relative concurrence, ont cependant l'expérience de coopérations fructueuses, au sein de Paris métropole, de la Mission de Préfiguration de la MGP. Compte tenu leur importance et de leur expertise, ces agences pourraient favoriser les coopérations à tous les niveaux entre les principales collectivités territoriales d'Ile-de-France : (Région, MGP, Ville de Paris, EPCI de dimension métropolitaine, départements)<sup>45</sup>. Elles sont en capacité d'aider à l'élaboration d'une vision globale et partagée du développement de l'Ile-de-France et de construction de stratégies coordonnées des politiques publiques à toutes les échelles.

Les deux agences pourraient, dans le cadre d'une charte, définir des axes complémentaires d'intervention pour chacune<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> La Chambre régionale des comptes souhaite d'ailleurs plus de coopération et de complémentarité entre les deux agences d'urbanisme.

<sup>46</sup> La DRIEA (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Ile-de-France), l'IAU et l'APUR viennent de signer en mai dernier un protocole pour développer les synergies et les partenariats.

- **L'Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF)**

Pour favoriser la mobilisation du foncier au service des politiques d'aménagement et de développement économique, les différents établissements publics fonciers de niveau régional ou infrarégional ont été fusionnés au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et forment l'établissement public foncier d'Ile-de-France. Les missions de l'EPFIF sont de « procéder à toutes les acquisitions foncières et opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement au sens de l'article L.300 -1 du code de l'urbanisme ainsi qu'à la réalisation des études et travaux nécessaires à l'accomplissement des missions définies et, le cas échéant, participer à leur financement.

Elles peuvent être réalisées par l'établissement public soit pour son compte ou celui de l'État et de ses établissements publics, soit pour le compte des collectivités territoriales et de leurs groupements, conformément à des conventions passées avec eux. L'Établissement Public Foncier d'Ile-de-France a pour vocation « de fabriquer du foncier constructible (terrains dotés des autorisations d'urbanisme nécessaires), de favoriser la production de logements et de réguler les prix du foncier. »<sup>47</sup> La Région a prévu un programme d'investissement de 1,8 Md € et souhaite faciliter la réalisation des objectifs par une « vente à prix coûtant ».<sup>48</sup>

L'EPFIF agit à l'échelle de toute l'Ile-de-France. Le SRHH (Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement) adopté à l'automne 2016 par le CRHH (Comité régional de l'habitat et de l'hébergement) prévoit dans sa déclinaison territoriale, des objectifs annuels de production de logement par EPCI. La Grande Couronne contribuerait à la réalisation de plus de 30 000 logements dont 24 000 pour les territoires appartenant à l'unité urbaine.

Il serait donc utile que l'EPFIF adapte, dans le respect des dispositions législatives, ses règles d'intervention, élaborées surtout pour la zone dense (place de l'habitat locatif social et densification), aux spécificités de ces territoires, surtout en ce qui concerne les territoires ruraux. En la matière, il paraît raisonnable de s'en tenir aux dispositions législatives (25% de logements locatifs sociaux) et aux critères de densification du SDRIF.

### **3.2.3. Les outils de l'Etat, un rôle majeur en Ile-de-France**

A l'initiative, en 2010, du projet du Grand Paris, l'Etat s'est réinvesti dans la région capitale et mobilise, au-delà de ses politiques sectorielles, plusieurs grands moyens dont les EPA, les OIN/CIN, Grand Paris Aménagement et la Société du Grand Paris.

**Les Etablissements publics d'aménagement (EPA)** demeurent l'un des moyens directs d'action de l'Etat, qu'il s'agisse des EPA liés aux villes nouvelles (Sénart, Marne la Vallée...), de l'EPA de Paris Saclay<sup>49</sup> créé le 31 décembre 2015 ou des EPA liés à des OIN.

**Les Opérations d'Intérêt national (OIN)** ont vu leur rôle confirmé afin de réaliser des projets d'aménagement complexes sur des « sites à fort potentiel » d'intérêt national : Seine-Aval, Saclay sont des sites d'OIN aux côtés de ceux de « petite couronne » (La Défense, Seine-Arche, Orly- Rungis- Seine Amont). En octobre 2015, le comité interministériel du Grand Paris accroît la capacité d'intervention de l'Etat dans la région en identifiant une quinzaine de sites potentiels. Le Gouvernement adopte le principe de nouveaux projets d'OIN : Portes Sud Grand Paris (OIN multi-sites), Roissy-Nord (vocation économique), Gonesse-Aulnay-sous- Bois (ancien site PSA- logement/activité). Il crée par ailleurs des OIN/Contrats d'Intérêt National (CIN) permettant des partenariats avec les collectivités territoriales et des acteurs économiques publics ou privés.

---

<sup>47</sup> Source EPFIF.

<sup>48</sup> Brochure régionale présentant les nouveaux dispositifs à destination des collectivités territoriales.

<sup>49</sup> Paris-Saclay créé en lieu et place de l'Établissement public Paris-Saclay (EPPS) créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, chargé de la réalisation du grand campus urbain et universitaire.

Plusieurs projets de CIN ont été annoncés pour la grande couronne : Grigny dans le cadre d'une OIN multi-sites ; Champigny-sur-Marne; Melun-Villaroche-Dammarie-Les-Lys ; Rambouillet et gares du Transilien du Sud-Yvelines ; franges de la forêt de Pierrelaye ; franges de la plaine de Montesson (logements et préservation des espaces agricoles). Ces CIN sont très tournées -mais pas exclusivement- vers le logement. Huit CIN ont été d'ores et déjà finalisés en Ile-de-France.

En même temps, pour faciliter la mise en œuvre des objectifs en matière d'aménagement et de logement, **Grand Paris Aménagement**<sup>50</sup> naît en 2015 de la fusion de l'Agence foncière et technique régionale (AFTR) et de deux EPA (Plaine commune et Orly-Seine-Amont).

**La Société du Grand Paris (SGP)** est un nouvel acteur chargé réaliser le Grand Paris Express (GPE) et l'aménagement des gares. Son action concerne donc principalement le territoire de la MGP mais aussi le secteur de Roissy, celui de Saclay et Saint Quentin en Yvelines.

Ces grands opérateurs interviennent surtout au service de l'aménagement de l'agglomération. Aujourd'hui, ils mettent en œuvre des politiques plus partenariales négociées avec les collectivités territoriales, associant Région, Départements ou intercommunalités.

#### **3.2.4. Les politiques contractuelles**

La contractualisation est un mode privilégié utilisé par les départements et la Région pour cofinancer (entre eux ou avec les EPCI et les communes), des projets d'aménagement et d'équipements. Elle est un élément majeur du contexte actuel d'aménagement territorial. Elle est aussi un moyen de mise en œuvre des schémas prescriptifs. L'Etat lui-même utilise ce moyen, ses modes d'intervention étant plus soucieux de la négociation/coopération avec les collectivités territoriales.

Selon les orientations arrêtées par les nouveaux exécutifs de la Région et des départements, la contractualisation devrait devenir le moyen principal de leur intervention et de leur coopération.

- **Au niveau régional comme au niveau départemental, les types de contrat ainsi que leur périmètre ont été ajustés** à la fois pour tenir compte de l'évolution législative, de la nouvelle donne intercommunale et, selon les objectifs affichés, les rendre plus faciles d'accès et plus efficaces. Des dispositifs nouveaux sont mis en place, avec une attention particulière pour les territoires ruraux franciliens.

Le **Contrat d'Aménagement Régional** (CR 181-16<sup>51</sup>), qui remplace le contrat régional territorial, s'adresse aux communes de plus de 2000 hab. ainsi qu'aux EPCI et EPT. Ce contrat accompagne les projets opérationnels concernant les domaines suivants : aménagement, culture, sports et loisirs, patrimoine, mobilité et environnement avec un financement régional plafonné à 1M€ pour les communes (couvrant 50% maximum du montant du projet) et 2M€ pour les EPCI (30% maximum du projet) avec possibilité d'un complément pour les contrats incluant des opérations environnementales.

Le **nouveau Contrat rural**, destiné aux communes de moins de 2000 hab. et aux syndicats de communes à compétence d'aménagement et (ou) de gestion d'équipement de moins de 3000 habitants, est l'une des composantes majeures du **Pacte rural régional**<sup>52</sup>. Ce nouveau contrat rural évolue dans son objet et sa durée afin de faciliter et d'accroître les possibilités

<sup>50</sup> Grand Paris Aménagement a les mêmes missions que l'AFTR et sa compétence s'exerce sur tout le territoire de l'Ile-de-France.

<sup>51</sup> Rapport pour le conseil régional CR 181-16 relatif à la création du contrat d'aménagement régional, 17 novembre 2016

<sup>52</sup> Rapport pour le conseil régional CR 200-16 relatif au nouveau contrat rural, 17 novembre 2016

pour y recourir, notamment possibilité de recourir à 2 contrats sur la durée de la mandature régionale. Les principales modifications sont les suivantes : durée du contrat de 3 ans (au lieu de 5 ans) ; base subventionnable de 770 000 € pour toutes les communes ; possibilité de limiter le contrat à une seule opération « au lieu de 3 antérieurement », patrimoine foncier et immobilier inclus dans le champ d'intervention.

Région et Départements ont la volonté de coordonner leurs actions en matière de développement rural. Le « nouveau contrat rural » a été élaboré en concertation avec les 4 départements de grande couronne et a été débattu à la CTAP du 10 novembre 2016. Ces contrats ruraux font l'objet de financement conjoint (40% Région et 30% Département). Le contrat est élaboré en concertation avec le Département et la Région. Les dossiers sont instruits, avant décision régionale, par le Département qui en assure aussi le suivi.

D'autres types d'aides sont mises en place en direction des territoires ruraux et périurbains. Elles concernent le développement des tiers-lieux (espaces collaboratifs de travail) et la revitalisation commerciale des communes et EPCI en milieu rural.

En Seine-et-Marne, un nouveau dispositif a été créé. Le Fonds d'Équipement Rural (FER), contrat départemental opérationnel pour les communes et syndicats de moins de 2 000 habitants et le Contrat intercommunal de développement (CID), dispositif destiné aux intercommunalités. Le FER concerne tous les projets d'investissement. La base subventionnelle sera de 100 000 euros et le taux de subvention, modulable, pourra atteindre 50 % avec possibilité pour le département d'intervenir sur une opération par an et par commune. Le CID qui remplace les anciens projets de territoire, couvre une durée de 3 ans mais les communes et syndicats de plus de 2 000 habitants peuvent aussi y prétendre, en accord avec leur intercommunalité et le Département. Les périmètres de contractualisation épousent désormais la carte intercommunale en lieu et place des bassins de vie.

Dans les Yvelines, les contrats portent plus sur de très grands projets mais le département n'a pas totalement abandonné les contrats d'aide aux communes pour la réalisation d'équipements plus modestes.

• **Les politiques contractuelles de la Région et des départements sont complétées par des dispositifs appuyés sur l'Etat.**

### **Le Contrat de plan Etat-Région**

Le CPER est destiné au financement de très grands projets d'infrastructures. Le CPER 2015-2020 qui a été ajusté en février 2017 porte sur quelques grands domaines : mobilités, transports, enseignement supérieur, recherche, innovation, numérique, transition écologique et énergétique. Il comporte un volet territorial (ex Grand Projet 3 du CPER 2007-2013).

Ce volet territorial (volet 6) se veut un « levier majeur de mise en œuvre du SDRIF, du Nouveau grand Paris des transports, du plan de mobilisation sur le logement et du futur Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)<sup>53</sup> sur la base d'une coopération Etat/Région au service de tous les EPCI.

Dans ce cadre, un dispositif d'aide à l'ingénierie territoriale pour un montant de 10M€ s'adresse à tous les EPCI de grande couronne (hors MGP). Il accompagne les EPCI de grande couronne dans leur (re)structuration, la définition de leurs projets de développement et « l'inscription de leurs stratégies dans les grands enjeux régionaux de planification et

---

<sup>53</sup> Rapport pour le conseil régional CR 16-258 relatif au soutien aux dynamiques territoriales : aide à l'ingénierie du volet territorial du CPER Ile-de-France 2015-2020, convention-cadre avec le territoire du Cœur d'Essonne Agglomération, 16 novembre 2016

d'aménagement ». L'aide est fixée à 3 € par hab. pour les EPCI situés hors de l'unité urbaine avec plafond de 150 000 € ou de 75 000€ en dessous du seuil de 20 000 hab. Pour les EPCI situés dans l'unité urbaine (EPCI du SRCI), l'aide est de 1€ par hab. ou de 100 000 € pour un EPCI de moins de 100 000 hab.

En novembre 2016, 4 conventions de ce type existaient avec Grand Paris Seine-et-Oise, Pays de Limours, Val Parisis, Cœur d'Essonne Agglomération.

- **Des contrats portés spécifiquement par l'Etat**

**Des Contrats de développement territorial (CDT) pour l'agglomération.**

Dans le cadre de la mise en œuvre du Grand Paris, l'Etat a initié en 2010 les contrats de développement territorial (CDT). Depuis, une vingtaine de CDT ont été signés ou sont en cours de validation. S'ils concernent surtout le périmètre de la MGP, plusieurs CDT ont été élaborés avec les pôles structurants à vocation métropolitaine de la Grande couronne : CDT Paris-Saclay-Territoire Sud, CDT Versailles-Grand Parc/St-Quentin-en-Yvelines/Vélizy-Villacoublay, CDT Sénart, CDT Grand Roissy Cœur économique Roissy Terres de France », CDT Val de France/Gonesse/Bonneuil-en-France.

**Des contrats de ruralité.**

Sous la responsabilité du Gouvernement (comité interministériel aux ruralités), l'Etat développe les contrats de ruralité. L'objectif est de regrouper dans un contrat les dispositifs et les financements en vue de soutenir l'investissement local, de favoriser l'accessibilité aux « services au public » et d'améliorer le cadre de vie. Ces contrats couvrent donc des domaines larges (réseaux, santé, éducation, logement, développement économique...).

Les contrats d'une durée de six ans sont signés avec les intercommunalités ou lorsqu'ils existent les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Sous l'autorité du Préfet, un référent ruralité est désigné par département. En Ile-de-France, le 1<sup>er</sup> contrat ruralité a été signé avec la CC Juin et Renarde le 16 décembre dernier. D'autres contrats sont en cours d'élaboration en Ile-de-France et devraient être signés en 2017.

**En conclusion : un fait territorial francilien de plus en plus hétérogène ; des politiques publiques à déployer à plusieurs échelles**

A travers les contrats et la mobilisation de leurs outils d'aménagement, Département, Région et Etat territorialisent de plus en plus leurs politiques.

A l'examen des différents dispositifs, cette territorialisation repose surtout sur le critère démographique et la distinction rural/urbain.

Si la distinction rural/urbain est essentielle, elle est loin d'épuiser la typologie des territoires de l'Ile-de-France d'autant que l'horizon des habitants se réduit de moins en moins à leur « résidence ». Les mutations culturelles, l'évolution des modes de vie, les mobilités, l'évolution du travail (télétravail, co-working, tiers-lieux...) dessinent de plus en plus des espaces de vie à géométrie variable. Si la métropolisation concentre ses effets au cœur de l'agglomération, elle influence tout l'espace régional.

L'inégale possibilité de mobiliser des financements et les contraintes renforcées sur les collectivités territoriales sont autant de limites à dépasser dans cette territorialisation des politiques publiques.

Mais face à un fait territorial francilien dont l'hétérogénéité est plutôt renforcée tant dans ses caractéristiques (très grande diversité du point de vue naturel, démographique, économique,

social, patrimonial...) que dans la capacité à mobiliser des ressources, des moyens d'ingénierie, la territorialisation des politiques publiques est complexe.

L'approche ne peut être indifférenciée selon les territoires. La prise en compte des spécificités et originalités de chacun d'entre eux est primordiale mais ne peut suffire.

Il paraît aussi nécessaire de réfléchir à leur place dans « l'écosystème régional » : quel est le rôle de chaque territoire dans l'économie et la société francilienne? Quelle(s) sont les potentialité(s) au regard des mutations en cours ? Quelle contribution chaque territoire peut-il apporter au développement de la Région Ile-de-France et à la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées ?

Pour répondre aux besoins des habitants du territoire, permettre aux territoires de participer à « l'aventure » francilienne sur la base de complémentarités et de solidarités, les politiques publiques doivent se déployer à plusieurs échelles (local, infrarégional, régional, national...) et veiller à les articuler.

Cette démarche vaut pour tous les territoires mais elle est sans doute plus nécessaire encore pour les territoires « fragilisés » par les mutations économiques et les évolutions institutionnelles en cours.

La mise en cohérence des outils d'aménagement, très nombreux, avec les nouveaux périmètres des intercommunalités, tout en tenant compte des réalités multi-scalaires, est indispensable.

Les politiques d'aménagement et leurs outils doivent permettre de fédérer les acteurs en travaillant les périmètres d'action les plus pertinents, en les articulant entre eux. La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) doit être l'un des cadres privilégiés de leur élaboration. Cela exige une volonté de concertation approfondie et la capacité à élaborer des stratégies partagées par tous les acteurs.

Les EPCI sont la nouvelle maille de base des périmètres d'action choisie par l'Etat et la Région mais les fortes différenciations territoriales, l'importance des réseaux et flux impliquent de réfléchir à la construction de stratégies de développement et d'aménagement diversifiées, les plus adaptées à cette réalité francilienne.

## Troisième partie – Quelle ambition pour les territoires péri-métropolitains ?

Les territoires péri-métropolitains occupent une place importante dans le fonctionnement de la métropole. Ils participent pour certains d'entre eux aux dynamiques métropolitaines : portes d'entrée de tout premier plan de la métropole avec l'aéroport de Roissy et les gares TGV (Massy, Marne-la-Vallée-Chessy) ; centres de recherche et d'innovation, activités de haute technologie et pôles de compétitivité avec Saclay, St-Quentin en Yvelines, Vélizy, Evry, mais aussi Marne-la-Vallée, Val d'Europe, Cergy. Avec Eurodisney, Versailles... Ils se classent parmi les principales destinations touristiques de la région. Ces territoires péri-urbains occupent donc une place clé dans l'attractivité de la région capitale et sont reconnus comme tels dans le SRDEII.

La « grande couronne » reste aussi le lieu de desserrement démographique de l'agglomération parisienne et d'accueil des activités industrielles comme des fonctions supports (logistique, alimentation en eau, énergie...) nécessaires au fonctionnement de l'agglomération. Ces territoires jouent donc le rôle de territoires « servants » dont la métropole a besoin, n'en tirant eux-mêmes en retour pas toujours un réel bénéfice pour leur développement.

Ces territoires sont en même temps, avec leurs espaces forestiers et leur biodiversité le poumon vert de la région et ils disposent d'une activité agricole dynamique largement insérée dans le marché mondial.

Néanmoins, les « territoires péri-métropolitains » sont aujourd'hui fragilisés dans leur ensemble. Les mutations économiques en cours comme la géographie administrative en reconstruction (cf. supra) pourraient aboutir à une fragmentation/segmentation de la « grande couronne ». A l'exception des pôles, « territoires de projet » identifiés par le SRDEII, et de territoires résidentiels à revenus élevés, de nombreux territoires - territoires de banlieue urbaine tels Sarcelles, Grigny, Mantes..., territoires affectés par les difficultés de l'emploi industriel, territoires ruraux situés à la périphérie- pourraient subir une marginalisation dans l'espace régional<sup>54</sup>.

Les territoires « péri-métropolitains » ont pourtant vocation à participer à la construction de la métropole plus attractive, plus solidaire et plus résiliente que dessinent les schémas stratégiques régionaux, en premier lieu le SDRIF. Leur contribution devrait être essentielle pour relever les défis environnementaux et répondre aux nouveaux besoins sociaux qui émergent. A cet égard, leurs atouts sont nombreux : potentiel agricole et sylvicole, espaces récréatifs, aménités paysagères et touristiques, cadre de vie.

### 1. Pour des stratégies de développement valorisant les spécificités des différents territoires

Le développement des territoires péri-métropolitains devrait valoriser les atouts diversifiés dont ils disposent en s'appuyant sur les opportunités multiples qu'offrent les activités qui peuvent se déployer à des échelles différentes. Cette démarche pourrait permettre aux territoires péri-urbains et ruraux de refonder leur lien avec le « cœur de métropole »<sup>55</sup>, de construire de nouvelles complémentarités dans l'ensemble régional et dépasser en partie les

<sup>54</sup> Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le Président de la République nouvellement élu a annoncé, au cours de la campagne des élections présidentielles, son intention de conforter les métropoles et d'élargir le périmètre de la MGP (Métropole du Grand Paris) à toute la zone dense urbaine.

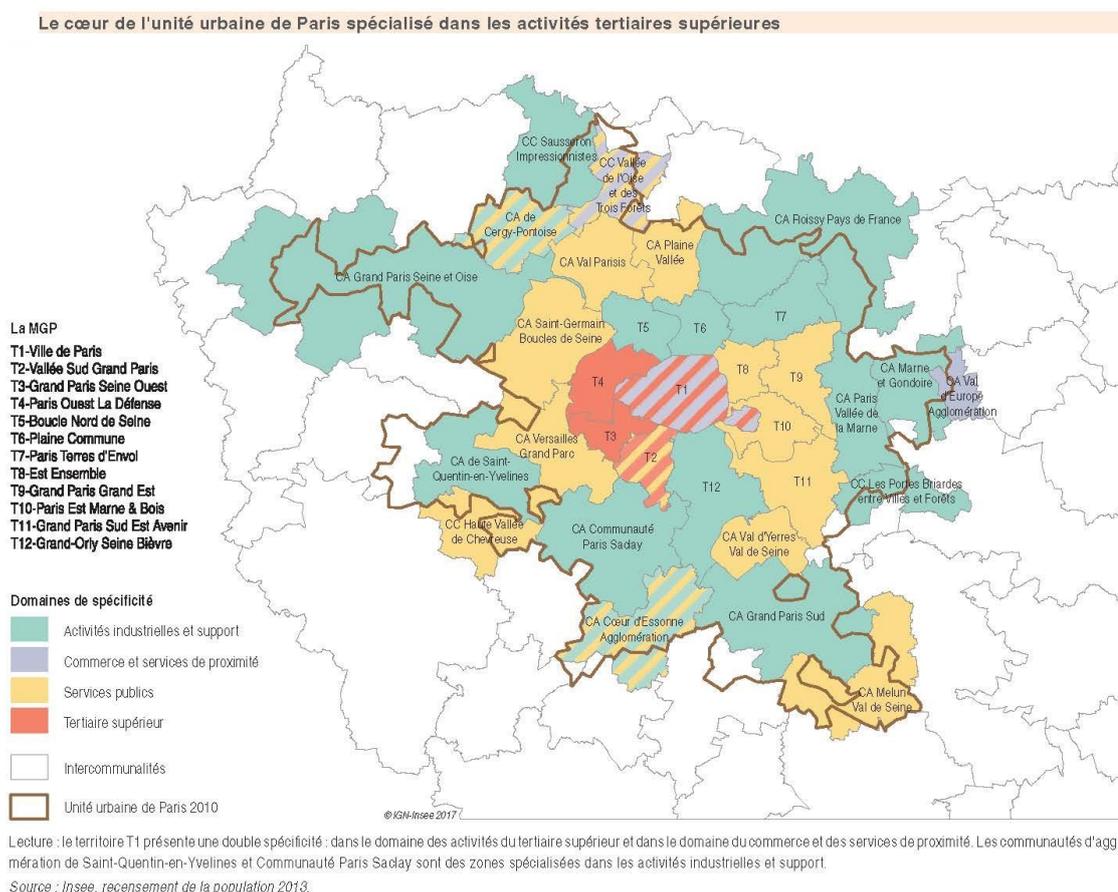
<sup>55</sup> La MGP correspond au « cœur de métropole » ou cœur d'agglomération.

tendances à la « concentration/re-concentration » des secteurs à haute valeur ajoutée et des fonctions métropolitaines.

En effet, si la métropolisation produit des fragilités nouvelles, elle ouvre aussi le jeu en ce qu'elle remet en cause l'organisation spatiale antérieure qui assignait un rôle « prédéfini » à chaque territoire. L'accès au grand large offert par les infrastructures métropolitaines couplé aux opportunités offertes par le numérique ouvrent de nouvelles possibilités aux territoires « périphériques » pour peu qu'ils sachent repenser positivement leur positionnement et réfléchir aux différentes options qui s'offrent à eux.

## 1.1. Associer tous les territoires aux dynamiques métropolitaines

Les profils économiques des territoires de l'unité urbaine de Paris (Insee Analyses Ile-de-France : « Portrait des 32 intercommunalités de l'agglomération parisienne » mai 2017) opposent les territoires qui sont spécialisés dans le « tertiaire supérieur »<sup>56</sup>, ceux qui ont une forte proportion d'emplois publics et ceux - ce sont des territoires péri-métropolitains - qui sont plus marqués par les activités industrielles et les fonctions supports.



- **Renforcer les pôles structurants de dimension métropolitaine.**

Ces villes et sites situés à proximité immédiate du cœur de métropole ont des potentiels de croissance très importants et leur dynamisme doit être mieux soutenu pour conforter leur ancrage dans les dynamiques métropolitaines (cf. 1ère partie chapitre 1). Les contrats de développement territorial qui les concernent vont dans ce sens.

<sup>56</sup> Activités du « tertiaire supérieur » : activités financières, banque, assurance, recherche et développement, sièges sociaux, activités juridiques, comptables, conseils aux entreprises, ingénierie, design, information et communication, publicité

La réalisation du Grand Paris Express (GPE), la mise en œuvre du contrat de plan Etat-région 2015-2020 et du SRDEII devraient donner plus de cohérence à cet ensemble qui fonctionne trop par « pôle ».

Il serait aussi nécessaire de mieux ancrer ces « pôles » dans leur territoire pour qu'ils soient source d'entraînement et de développement de l'espace dans lequel ils se situent. C'est loin d'être le cas aujourd'hui et ce devrait être une orientation fondamentale des grandes intercommunalités qui ont été mises place dans le cadre du SRCI.

- **Miser sur les activités multiscales**

Pour que les dynamiques métropolitaines soient source d'entraînement et pour faire le lien entre la zone dense et les espaces péri-métropolitains, il est possible de favoriser le développement collectivement assumé d'activités fondées sur des atouts-clés de la « grande couronne » et qui peuvent fonctionner de façon complémentaire à plusieurs échelles.

Par exemple :

- L'agriculture, avec le développement de l'agriculture urbaine et des pratiques locavores<sup>57</sup>, mais aussi la montée en puissance des nouvelles technologies dans l'univers agricole qui se prête à des fertilisations croisées entre « jeunes pousses » localisées dans l'espace métropolitain et les entreprises agricoles situées en grande couronne avec l'objectif de valoriser mieux l'espace agricole et sylvicole exceptionnel à toutes les échelles, du marché local et régional aux marchés national et mondial ;
- L'industrie, avec l'apparition de sites de production de petite taille<sup>58</sup> qui peuvent retrouver une place dans la zone dense, tout en travaillant en lien avec des sites plus importants en grande couronne ;
- Le tourisme, avec un potentiel de développement important en grande couronne pour décongestionner Paris *intra-muros* en organisant par exemple des parcours thématiques coordonnés<sup>59</sup> ;
- La logistique (avec l'explosion des livraisons à domicile et la nécessité de développer une logistique urbaine de plus en plus complexe dans un contexte de régulation croissante des activités de transports au sein de la zone dense).

- **Développer en grande couronne une capacité d'interpellation sur les fragilités du modèle de développement de la zone dense.**

En lien avec ce qui précède et sur la base de l'expérience acquise en qualité de « territoire servant » les territoires péri-métropolitains sont bien placés pour :

- Interpeler sur les limites du modèle actuel
  - o non-durabilité de ce modèle fondé sur une utilisation extensive et non maîtrisée des réserves foncières disponibles,
  - o fragilisation de certaines spécificités de l'IDF (tissu agricole et industriel)
- proposer un modèle alternatif fondé sur des complémentarités territoriales mieux pensées et collectivement assumées.

## **1.2. Promouvoir un développement endogène, incluant l'économie résidentielle**

La dynamique métropolitaine n'est pas le seul modèle de développement possible<sup>60</sup> a fortiori pour les territoires peu denses qui doivent aussi miser sur le développement endogène, que ce soit pour accroître leur potentiel de développement ou pour se donner les moyens de rééquilibrer la relation avec la métropole.

<sup>57</sup> Nouveaux modes de consommation privilégiant les produits locaux et de « saison ».

<sup>58</sup> Sous l'effet des nouveaux modes de production souvent désignés sous le terme d' « industrie 4.0 ».

<sup>59</sup> Le schéma régional de développement touristique et des loisirs qui sera adopté à l'automne devrait être l'occasion de valoriser les importantes ressources culturelles et patrimoniales des territoires péri-métropolitains.

<sup>60</sup> A fortiori dans un contexte de ralentissement des échanges internationaux!

En effet, la taille d'une zone d'emploi ne suffit pas à garantir son dynamisme<sup>61</sup>. La spécialisation, l'histoire et la géographie comme la capacité à définir un projet cohérent et à le développer à la bonne échelle territoriale sont déterminantes pour tous les types de territoires<sup>62</sup>.

Chaque territoire peut et doit donc inventer son propre modèle en fonction de ses ressources (qui supposent souvent un travail d'identification préalable), sa densité, son degré de connexion aux autres espaces.

Cette logique de développement endogène peut s'appuyer sur plusieurs leviers, parmi lesquels :

- Assumer une forme de spécialisation de certains territoires périphériques pour :
  - mieux valoriser leurs ressources et générer des boucles d'apprentissage susceptibles de produire montée en gamme et/ou diversification<sup>63</sup>,
  - produire des synergies et de l'innovation à l'échelon local,
  - accroître leur visibilité locale mais aussi nationale et internationale.<sup>64</sup>
  
- Promouvoir des formes d'innovation adaptées aux territoires peu denses<sup>65</sup>, les PNR offrant à ce titre un bon exemple.
  - Préserver et valoriser les espaces verts, forestiers et agricoles.
  - Développer les circuits courts, l'économie circulaire, les énergies renouvelables.
  - Développer une offre de services de qualité (comportant notamment une offre territoriale de santé tant sanitaire que médico-sociale) et un cadre de vie attractif.
  - Assurer la desserte et l'accessibilité avec une intermodalité intégrant les modes doux et les modes collaboratifs.
  - Encourager la mise en réseau avec d'autres territoires pour construire des complémentarités utiles (en fonction du modèle de développement retenu).

Une telle stratégie de développement de la base compétitive<sup>66</sup> n'exclut pas en parallèle de miser sur l'économie présente à travers la valorisation des aménités locales (qualité paysagère, potentiel touristique...) pour multiplier les vecteurs de développement.

Dans un schéma « idéal », les territoires « péri-métropolitains » devraient pouvoir définir une stratégie de développement selon ces trois axes (en fonction de leurs ressources et potentiels de développement pour chacun d'entre eux) : relation à la métropole, développement endogène, économie présente.

Ces stratégies de développement permettraient de résorber en grande partie le déséquilibre habitat/ emploi qui caractérise les territoires péri-métropolitains. A l'exception de quelques intercommunalités (Paris-Saclay, Versailles-Grand Parc, Roissy-Pays de France, Val

---

<sup>61</sup> On peut ainsi opposer, comme le fait P. VELTZ, le modèle métropolitain qui mise principalement sur la proximité / diversité des ressources et le modèle du cluster qui mise les processus coopératifs non marchands, l'apprentissage collectif et une spécialisation assumée.

<sup>62</sup> C'est essentiel dans un contexte où les limites territoriales sont de plus en plus floues, que ce soit d'un point de vue administratif ou fonctionnel, sous l'effet de la mobilité croissante des individus et des activités, du fonctionnement réticulaire de l'économie contemporaine et de la montée en puissance du virtuel.

<sup>63</sup> Spécialisation ne rime pas forcément avec mono-activité et peut aller de pair avec des formes de diversification via la transposition / dérivation / hybridation des savoir-faire et des compétences.

<sup>64</sup> La zone dense ou « cœur de métropole » n'a pas le monopole de l'ouverture sur l'international, comme en témoignent par exemple les partenariats industriels mis en place entre le Val d'Oise et le Japon.

<sup>65</sup> Il y a en effet plusieurs formes d'innovation (transformation / transposition / montée en gamme de savoir-faire locaux ; innovation marketing et commerciale ; réponse à des enjeux locaux ; démonstrateurs...), quitte à ce que ce potentiel d'innovation soit révélé par des acteurs extérieurs du type « brokers de l'innovation ».

<sup>66</sup> La base compétitive ou « sphère productive » est constituée de l'ensemble des activités tournées majoritairement vers l'extérieur du territoire considéré et des activités de service principalement tournées vers les entreprises. L'économie présente est constituée des activités de biens et services destinées à satisfaire les besoins de la population présente dans la zone (habitants, actifs en emploi sur le territoire, touristes).

d'Europe Agglomération) le rapport emplois/actifs y est partout défavorable : le taux d'emploi est de 0,79 en Essonne ; 0,73 en Seine et Marne ; 0,85 dans les Yvelines ; 0,81 dans le Val d'Oise ; pour 1,27 dans les Hauts-de Seine ; 1,64 à Paris ; la moyenne régionale étant de 1,05.<sup>67</sup>

## 2. Pour des politiques d'aménagement plus structurantes

Alors que le SDRIF fournit un cadre stratégique et un projet spatial cohérent, les territoires péri-métropolitains, à l'exception des « pôles à vocation métropolitaine » ne font pas vraiment l'objet de politiques d'aménagement intégrées dans une vision régionale d'ensemble.

### 2.1 Articuler plus efficacement aménagement du territoire et développement économique

Cette articulation constitue l'un des enjeux de l'élaboration des projets de territoire au sein des nouvelles intercommunalités.

Elle pourrait s'effectuer :

- en conjuguant à la fois la logique centre – périphérie et une approche par faisceaux pour faciliter la montée en puissance des coopérations territoriales selon ces deux logiques ;
- en promouvant un polycentrisme hiérarchisé qui intègre l'ensemble de l'aire urbaine francilienne en cohérence avec le SDRIF ;
- en renforçant les pôles à vocation métropolitaine de grande couronne : Marne-la-Vallée, Grand Roissy, Cergy-Pontoise, Melun, Sénart, Evry.... La centralité renforcée permet d'atteindre la taille critique et la diversification pour développer la résilience et faciliter les effets d'entraînement ;
- en soutenant les pôles urbains secondaires tels Rambouillet, Etampes, Dourdan, Fontainebleau, Montereau-Fault-Yonne, Provins, Coulommiers...et en renforçant leur rôle de villes trait d'union avec les territoires interrégionaux (TIR) des régions voisines<sup>68</sup> ;
- en travaillant les liens structurants naturels (axe Seine...) ou artificiels (grandes voies de communication) développement économique et transports ;
- en travaillant collectivement sur la question des frontières et des fractures / coupures (fleuves, faisceaux ferrés, routes structurantes) ;
- en considérant la N104 et l'A86, axes tangentiels majeurs<sup>69</sup>, comme des réseaux structurants pour l'Economie Métropolitaine Ordinaire (EMO)<sup>70</sup>, les politiques d'aménagement autour de ces deux axes routiers devant prendre en compte l'intermodalité et la réduction de l'empreinte environnementale ;
- en adaptant et renforçant l'offre de transports en grande couronne par rapport à la nouvelle configuration des réseaux structurants franciliens (GPE, EOLE...). Le développement d'un maillage infra-départemental qui fait trop défaut, notamment en Seine et Marne et le recours à une intermodalité repensée à la lumière des évolutions induites par le numérique<sup>71</sup> devraient faciliter des mobilités plus adaptées sur l'ensemble des territoires ;

<sup>67</sup> Source : livret territorial du SRDEII (Rapport pour le conseil régional CR 230-16 relatif à l'adoption du Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation 2017-2021, 14 décembre 2016)

<sup>68</sup> Rapport et avis n°2011-01 « Les territoires interrégionaux et ruraux franciliens : territoires de contact entre la zone agglomérée et les régions limitrophes du bassin parisien », présenté par Marc REMOND, 13 janvier 2011

<sup>69</sup> L'achèvement de la N 104 est ainsi indispensable pour assurer le développement du projet portuaire d'Achères

<sup>70</sup> L'économie métropolitaine ordinaire est une notion qui désigne l'ensemble des fonctions support à l'échelle de la métropole. Il s'agit d'une composante de l'économie productive mais offrant des services à l'échelle de l'espace métropolitain et non pas du grand large comme pour les fonctions métropolitaines identifiées par l'INSEE (e.g. ascensoristes, logisticiens de proximité, imprimeurs...).

<sup>71</sup> Rapport et avis du Ceser n° 2017-05, « Besoins de mobilités des personnes, offres nouvelles et impacts », présenté par Monsieur Vincent Gautheron et Monsieur Jean-Michel Richard, 23 février 2017

- en accélérant le déploiement des réseaux numériques à très haut débit dans tout le territoire régional ;
- en encourageant la mise en place de centres de télétravail (sans négliger l'infrastructure numérique associée) ;
- en jouant la carte des coopérations interrégionales, enjeu essentiel pour les territoires ruraux.

## **2.2. Penser et construire l'inter-territorialité**

Dans le cadre de la nouvelle carte intercommunale et de l'évolution de leurs compétences, les collectivités territoriales devraient être mises en capacité d'agir vraiment en complémentarité et en cohérence. Cela exige de penser et construire l'inter-territorialité en tenant compte de l'hétérogénéité du fait territorial francilien et en s'appuyant sur la diversité des projets de territoire. Il s'agit de proposer un modèle alternatif fondé sur des complémentarités territoriales mieux pensées et collectivement assumées.

Dans cette optique, les EPCI péri-métropolitains peuvent miser sur leur plus grande liberté d'organisation (comparée à celle des EPT) et sur la plus grande diversité de leurs compétences pour prendre l'initiative de rapprochements fondés sur des stratégies mutuellement avantageuses.

- **Un développement territorial à fonder sur des interdépendances assumées**

Le modèle de plaque territoriale, aux contours non définis a priori et dans lequel des acteurs et des territoires aux profils variés négocient (ou pas !) des complémentarités entre eux pourrait être utilisé. Une telle approche - qui remet en cause le modèle classique de la hiérarchie urbaine et du développement concentrique - s'appuie sur une vision plus fractale<sup>72</sup> que fracturée du territoire postulant que, si les relations de proximité et les hiérarchies territoriales s'estompent, le développement territorial se fonde de plus en plus sur des interdépendances choisies.

Adopter une telle vision est du reste assez conforme à la réalité francilienne dont la diversité a déjà été rappelée. Tout l'enjeu est de transformer une économie d'archipel subie en une inter-territorialité pensée et construite par les acteurs locaux.

- **Des projets de territoires insérés dans une vision régionale plus affirmée et mieux articulés entre eux**

Le rôle de la Région est donc de faciliter la montée en puissance de ces relations interterritoriales pour contribuer à l'émergence d'un projet cohérent à son échelle (qui correspond peu ou prou à celle de la métropole fonctionnelle).

Cela passe notamment par :

- La prise en compte des identités territoriales et de la diversité francilienne ; de ce point de vue, les apports du SDRIF devraient être mieux valorisés ;
- L'inscription de tous les projets de territoire dans les grands schémas stratégiques régionaux dont la déclinaison territoriale doit être mieux différenciée pour s'adapter aux réalités de chaque territoire ;
- L'articulation de ces projets de territoire pour éviter les redondances et identifier les complémentarités sur la base d'une vision partagée à l'échelle régionale ;

---

<sup>72</sup> Cf. notamment BEHAR Daniel, « Fracture territoriale : le frisson qui rassure » In « Relégations territoriales », CNRS Editions, 2017.

- L'affirmation d'une vision métropolitaine d'ensemble et d'objectifs communs dans toutes les politiques sectorielles régionales pour dépasser un fonctionnement qui reste trop « en silo » ;
- La mise en cohérence des principaux schémas régionaux autour de quelques grandes lignes de force cohérentes avec cette vision d'ensemble ;
- La mise en cohérence des différentes politiques publiques qui sont encore trop juxtaposées alors qu'elles ont les mêmes objectifs, comme le sont par exemple les contrats de ruralité portés par l'Etat et les contrats ruraux Département/Région ;

- **Une co-construction nécessaire**

Cette vision doit être nécessairement partagée par la Région, l'Etat et les départements.

La co-construction avec les acteurs infrarégionaux d'un récit métropolitain cohérent fondé sur les spécificités franciliennes et appuyé sur des symboles partagés peut contribuer à renforcer l'identité francilienne et l'engagement de toutes les forces économiques et sociales comme des citoyens.

La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) offre un cadre adéquat pour co-construire et mettre en cohérence les politiques publiques. Cela nécessite de la faire fonctionner de manière permanente autour de commissions d'étude et de travail <sup>73</sup> de la CTAP réunissant toutes les parties prenantes selon les sujets donnés.

Le Ceser considère que la CTAP devrait jouer un véritable rôle opérationnel dans la gouvernance de la région capitale pour penser et construire l'inter-territorialité en réunissant, sous l'égide de la région, intercommunalités, pôles de centralité et départements.

Par leur mode d'élection, l'ancrage territorial des conseillers départementaux est particulièrement fort dans les territoires péri-métropolitains. Du fait de leur proximité avec les élus communaux et intercommunaux et de leur capacité à identifier les spécificités des territoires péri-métropolitains dans l'espace régional, ils peuvent aider à la co-construction de l'inter-territorialité. Leurs compétences en matière de solidarités mais aussi d'équipements tels que les collèges, les routes en font aussi nécessairement des interlocuteurs dans les politiques d'aménagement du territoire. En ce sens, les départements peuvent être des acteurs dans la construction des relations interterritoriales, y compris au-delà des limites départementales. La démarche stratégique « Seine et Marne 2030 » portée par le Conseil départemental de Seine et Marne en témoigne.

Les lieux de réflexion et d'échanges entre collectivités territoriales, tels l'association « Grande Couronne Capitale » et le « Forum Métropolitain du Grand Paris » participent à la construction de visions et stratégies partagées de développement et d'aménagement de la région Ile-de-France. Ils méritent d'être soutenus et leurs travaux valorisés.

La mise en œuvre de ces orientations pose la question d'une territorialisation à une échelle intermédiaire entre la Région et les EPCI.

Alors que les plans locaux d'urbanisme sont désormais de compétence intercommunale (PLUI) et que le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) définit des objectifs annuels quantifiés de construction de logement par EPCI, la mise en place systématique d'un SCoT peut se discuter. Les SCoT demeurent une échelle intermédiaire pertinente<sup>74</sup>. Dans le cadre d'un travail commun Etat/collectivités territoriales, leurs

<sup>73</sup> Le dispositif législatif prévoit l'existence de commissions permanentes dont l'objet concerne les compétences partagées (Cf. Avis du Ceser n°2015-13 « l'Ile-de-France et la réforme territoriale », présenté par Daniel Hannotiaux, 22 octobre 2015).

<sup>74</sup> La circulaire ministérielle du 5 mai 2017 précise les modalités et délais de mise en conformité avec les PLUI et réaffirme le principe de généralisation des SCoT.

périmètres sont à réviser en lien avec les nouvelles intercommunalités et l'évolution des syndicats intercommunaux.

Cette échelle intermédiaire de planification a l'avantage de permettre des complémentarités, tout particulièrement en matière d'équipements et de services publics, y compris de niveau métropolitain, pour offrir sur tout le territoire francilien une offre diversifiée et de qualité aux populations qui aujourd'hui fait largement défaut, tout particulièrement dans les territoires les plus périphériques.

Dès lors qu'il apparaît de plus en plus nécessaire de conjuguer plus étroitement développement économique et aménagement, l'articulation des SCoT avec les bassins d'emploi, cadre commun de référence pour l'Etat et la Région en matière de développement économique, d'emploi et de formation professionnelle, est nécessaire.

Parallèlement, dans le cadre d'une inter-territorialité repensée - et pour tenir compte de la nouvelle donne intercommunale ainsi que de l'évolution de la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales, la révision – en lien avec l'Etat - des modalités de péréquation à l'échelle régionale devrait être mise à l'étude.

### **3. Pour des outils d'aménagement adaptés au service des EPCI et des communes**

La Région, les Départements et l'Etat doivent se doter des moyens d'aider les EPCI et les communes dans la conception et la réalisation de leurs projets de territoire et dans l'animation du réseau « local » des acteurs sociaux et économiques.

#### **3.1. Favoriser l'échange et la coopération des acteurs à tous les niveaux**

La Région est la mieux placée pour mettre en place de telles dynamiques d'échanges et de coopérations. Elle devrait se doter des moyens nécessaires à ces coopérations comme, par exemple :

- Une structure de coordination souple de tous les acteurs intervenant à un titre ou à un autre sur la promotion du territoire francilien (tourisme, éducation, développement économique...). Il est aussi souhaitable d'intégrer à la réflexion les apports des acteurs sociaux en matière de développement économique et d'aménagement, notamment du tissu associatif et des organisations syndicales de salariés ;
- Une structure sur le modèle d'« Outer London » qui réunit entreprises, organismes consulaires et élus locaux pour faire remonter en continu les projets susceptibles de contribuer au développement de la grande couronne<sup>75</sup> ;
- Des échanges plus nourris entre les organismes associés de la Région (Paris Région Entreprise, Comité régional du tourisme, ...) et une mise à disposition de leur expertise et de leurs compétences opérationnelles pour les EPCI qui le souhaiteraient ;
- Une plateforme dédiée aux intercommunalités franciliennes permettant les échanges d'expériences et la mise en commun des démarches de projet.

#### **3.2. Veiller aux possibilités d'accéder pour les EPCI et communes à des outils d'ingénierie et d'urbanisme**

Le rôle de la Région est sur ce point décisif. Avec le volet territorial du CPER 2015-2020 (cf. supra 2<sup>e</sup> partie), un premier effort est prévu mais il est trop limité, compte tenu de

---

<sup>75</sup> La convention partenariale signée le 16 mars 2017 entre la Région et la CCI Paris-Ile-de-France fournit un bon exemple de ce qu'il est possible de faire en la matière.

l'hétérogénéité du fait territorial francilien et des moyens financiers qui y sont consacrés. On peut craindre aussi que seuls les territoires les plus dynamiques soient concernés par ce volet du CPER et que les EPCI des territoires périurbains et ruraux n'y recourent que peu.

Des dispositifs complémentaires sont à mettre en œuvre

Il est indispensable de mettre à la disposition des acteurs locaux des outils partagés comme cadre de référence pour le développement local et la construction des projets de territoire.

L'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement (IAU) pourrait aider à la construction de ces outils partagés nécessaires à l'élaboration de projets de territoire articulés entre eux et inscrits dans la vision métropolitaine d'ensemble.

Il serait possible aussi d'envisager la création d'un réseau régional d'animateurs de projets territoriaux. Dans ce domaine, la Région pourrait aussi s'appuyer sur les Départements, dès lors qu'ils le souhaiteraient.

La Région pourrait aussi favoriser les échanges entre les différentes agences d'ingénierie et d'urbanisme. Les agences des EPCI, celles des départements et des villes auxquels pourraient être associés syndicats de communes, EPL, devraient pouvoir en effet échanger sur leurs projets pour mieux les insérer dans la vision métropolitaine d'ensemble.

### **3.3. Soutenir les PNR et accélérer la réalisation des projets Brie-Deux Morins et Bocage Gâtinais, comme outils originaux d'aménagement des territoires ruraux**

Représentant près d'un quart de la population rurale francilienne et 18% du territoire régional, les 4 parcs naturels régionaux franciliens sont attractifs par leur capacité à mener des projets très variés grâce des approches transversales et pluridisciplinaires et leur expérience d'une concertation large autour d'un projet de développement durable de leur territoire (leur charte), associant partenaires privés et publics.

Ils sont un atout essentiel face aux nouveaux défis de la ruralité : attractivité, accessibilité, mobilité, agriculture, développement économique et touristique, vie locale, protection de l'environnement... Beaucoup des outils, méthodes et objectifs développés dans des parcs ont inspiré les nouvelles missions de l'intercommunalité en matière d'aménagement de l'espace et de développement durable. Leur modèle est attractif pour les communes : plus de vingt en effet souhaitent intégrer l'un des quatre parcs existants en cours de charte comme l'autorise désormais la loi sur la reconquête de la biodiversité, ou à la faveur du renouvellement de la charte du Parc d'Oise-Pays-de-France. Les deux projets de parcs Brie et Deux Morins et Bocage Gâtinais ont (re)trouvé une dynamique territoriale récente qui devrait les mener au classement.

Forts de leur capacité d'expérimentation et d'innovation, les parcs franciliens développent des projets structurants qui ont de véritables effets d'entraînement sur le développement local (SCIC sur le bois énergie, filière chanvre, maison de l'éco-mobilité, éco-quartiers ruraux, musée de site...). Ils sont porteurs de coopérations s'affranchissant des limites administratives, aussi bien des limites départementales que des frontières régionales.

Les parcs franciliens se positionnent plus nettement comme les moteurs de l'innovation en zone rurale à une échelle pertinente et fédérative de plusieurs intercommunalités. Leurs potentialités restent trop méconnues dans l'ensemble francilien et sont mal intégrées dans les schémas stratégiques régionaux. La place des PNR devrait donc être renforcée dans le développement régional.

## **En conclusion : l'inter-territorialité, un axe transversal des politiques publiques à développer**

Pour réduire les inégalités sociales et territoriales et alors que le fait territorial est de plus en plus hétérogène en Ile-de-France, les politiques publiques régionales doivent aider à l'émergence de solides projets de territoire portés par les nouvelles intercommunalités et mieux valoriser les Parcs naturels régionaux (PNR).

La Région doit faire prévaloir la mise en réseau des projets de territoire à partir de leurs spécificités et de leurs apports différenciés au développement régional.

Dans le cadre d'une vision métropolitaine partagée et mieux affirmée dans les schémas stratégiques régionaux, des projets de territoire fondés sur la construction d'interdépendances choisies et maîtrisées sont de nature à refonder le lien entre le cœur de l'agglomération et les territoires périurbains et ruraux et à organiser le polycentrisme hiérarchisé que retient le SDRIF dans son projet spatial.

**La Région a un rôle central pour aider à construire un développement territorial fondé sur des interdépendances choisies. L'inter-territorialité doit constituer un axe transversal de l'ensemble des politiques publiques.**

Avec son important espace rural et péri-urbain aux ressources très diversifiées, l'Ile-de-France, région capitale, dispose d'atouts majeurs par rapport aux autres grandes métropoles mondiales. Portées par les mutations économiques et sociétales, de nouvelles opportunités existent pour que chaque territoire trouve les ressorts d'un développement ouvert à de multiples échelles, du local à l'infra régional, au régional et à l'international.

Le défi de valorisation et d'intégration des espaces péri-métropolitains dans un développement régional plus équilibré et plus solidaire est à relever. Relever ce défi, c'est contribuer de manière essentielle au dynamisme économique et social francilien et à sa résilience ; c'est contribuer ainsi au rayonnement et à l'attractivité de l'Ile-de-France.

## Liste des membres de la commission

Sylviane DELMAS  
Présidente de la commission

Nicole SERGENT  
Rapporteure

Patrick ARACIL

Jean-Paul LAFITTE

Pierre BLANCHARD

Marc LAVAUD

Claire BORDENAVE

Serge MAS

Jean-Pierre BURNIER

Pierre MOULIE

Evelyne CIRIEGI

Anne-Marie NUYTTENS

Jean-François DALAISE

Alex PESIC

Gérard DELMAS

Daniel RABARDEL

Jean DEPRAETER

Celine RECCHIA

Danielle DESGUEES

Denis REMOND

Mireille FLAM

Anne SAUVEY-CHEISSOUX

Michel GIORDANO

Michel SENECHAL

Damien GREFFIN

Michel TERRIOUX

Emmanuelle GUILMAULT

Sylvia THUAULT

Daniel HANNOTIAUX

Anne VALLERON

Julien LAMBERT

Membre associé : Jean-Pierre PALISSE

Chargés de mission : Michel RUFFIN / Laurent BILLIA



# Glossaire

**APUR** : atelier parisien d'urbanisme

**CA** : communauté d'agglomération

**CARIF - OREF** : centres d'animation, de recherche et d'information sur la formation - observatoires régionaux de l'emploi et de la formation

**CDCEA** : commission départementale de consommation des espaces agricoles

**CDPENAF** : commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers

**CDT** : contrat de développement territorial

**CPER** : contrat de plan Etat-Région

**CRHH** : comité régional de l'habitat et de l'hébergement

**CU** : communauté urbaine

**EPA** : établissement public administratif

**EPCI** : établissement public de coopération intercommunale

**EPFIF** : établissement public foncier de la région Ile-de-France

**EPL** : entreprise publique locale

**EPT** : établissement public territorial

**FEADER** : fonds européen agricole pour le développement rural

**FER** : fond d'équipement rural

**GAL** : groupe d'action locale

**IAU** : institut d'aménagement et d'urbanisme

**MAPTAM** : (loi de) modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

**MGP** : métropole du Grand Paris

**NOTRe** : (loi portant) nouvelle organisation territoriale de la République

**PETR** : pôle d'équilibre territorial régional

**PLH** : plan local de l'habitat

**PLU** : plan local d'urbanisme

**PLUI** : plan local d'urbanisme intercommunal

**PNR** : parc national régional

**SCIC** : société coopérative d'intérêt collectif

**SCOT** : schéma de cohérence territoriale

**SDAURIF** : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (1976)

**SDAURP** : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (1965)

**SDCI** : schéma départemental de coopération intercommunal

**SDRIF** : schéma directeur de la région Ile-de-France

**SGP** : société du Grand Paris

**SRCI** : schéma régional de coopération intercommunale

**SRDEII** : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

**SRHH** : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement

**ZAC** : zone d'aménagement concerté



# Bibliographie

## Rapports et avis du Ceser Ile-de-France

- Rapport et avis du Ceser n° 2017-05, relatifs aux « Besoins de mobilités des personnes, offres nouvelles et impacts », présentés par Monsieur Vincent GAUTHERON et Monsieur Jean-Michel RICHARD, 23 février 2017
- Avis n° 2017- 02 relatif au « projet de Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) d'Ile-de-France », présenté par Martine THEAUDIERE et Colette AUBRY, 17 janvier 2017
- Rapport et avis n° 2016-19, intitulés : « Bienvenue en Ile-de-France : mythe ou réalité ? », présentés par Philippe SOLIGNAC, 8 décembre 2016
- Avis n° 2016-15 relatif au « Schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation », présenté par Jean-Louis RABOURDIN, 8 décembre 2016
- Avis n° 2015-13 portant sur « l'Ile-de-France et la réforme territoriale », présenté par Daniel HANNOTIAUX, 22 octobre 2015
- Avis n° 2015-14 « Métropole du Grand Paris », présenté par Nicole SERGENT, 22 octobre 2015
- Avis n° 2015-05 « projet de Contrat de plan Etat-région 2015-2020 (CPER), présenté par Daniel RABARDEL, 21 mai 2015
- Avis n° 2012-13 « Schéma directeur de la Région Ile-de-France - Ile-de-France 2030 », présenté par Pierre MOULIE, 17 octobre 2012
- Rapport et avis n° 2011-01 sur « Les territoires interrégionaux et ruraux franciliens : territoires de contact entre la zone agglomérée et les régions limitrophes du bassin parisien », présentés par Marc REMOND, 13 janvier 2011

## Etudes / Enquêtes

- « Nouvelle organisation territoriale pour le Grand Paris », IAU – APUR – Forum métropolitain du Grand Paris, mars 2017
- « Départements de grande couronne : quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ? », IAU, mars 2017
- « Démographie : l'emploi et la formation, moteurs de l'attractivité francilienne », IAU, note rapide n° 743, mars 2017
- Frédéric LAINE « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », France Stratégie, note d'analyse n° 53, février 2017
- Daniel BEHAR, « Fracture territoriale : le frisson qui rassure » In « Relégations territoriales », CNRS Editions, 2017

- « Cadre de vie dans les bassins de vie urbains franciliens : six profils-types de territoires », INSEE, Insee Analyses Ile-de-France, n° 39, octobre 2016
- « Nouveaux regards sur le périurbain », Revue Géographie, Economie, Société, volume 18, Lavoisier éditeur, janvier 2016
- BERGER Martine, ARAGAU Claire, ROUGE Lionel, « Les périurbains franciliens : vers de nouveaux comportements de mobilité ? », Echo Géo n° 34, octobre/décembre 2015
- BERGER Martine, ARAGAU Claire, Lionel ROUGE, « Vers une maturité des territoires péri-urbains ? », Echo Géo n° 27, janvier/mars 2014
- Frédéric LAINE, « Seine-et-Marne, Sud Essonne, Seine aval et nord de la région : des territoires fragilisés face aux mutations économiques », Focale n°9, OREF IDF, Septembre 2009

### **Textes législatifs et réglementaires**

- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe »
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral
- Loi n°2017-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », dite « loi MAPAM » ou « loi MAPTAM »
- Instruction du Gouvernement (circulaire ministérielle LHAL1713553J / Ministère du logement et de l'habitat durable) du 5 mai 2017 relative à l'adaptation des enjeux de planification urbaine et rurale aux nouvelles échelles d'intercommunalité
- Arrêté préfectoral n° 2016/DRCL/BCCCL/n° 28 du 30 mars 2016 portant adoption du schéma départemental de coopération intercommunale de Seine-et-Marne
- Arrêté préfectoral n° 2016089-0002 du 29 mars 2016 portant adoption du schéma départemental de coopération intercommunale des Yvelines
- Arrêté préfectoral n° A16-100-SRCT du 30 mars 2016 portant adoption du schéma départemental de coopération intercommunale de Seine-et-Marne
- Arrêté préfectoral n° 2016-PREF.DRCL/n° 158 du 29 mars 2016 portant adoption du schéma départemental de coopération intercommunale de l'Essonne
- Arrêté préfectoral n°2015063-0002 du 4 mars 2015 portant adoption du schéma régional de coopération intercommunale
- Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2015-2020, entériné le 9 juillet 2015, y compris l'avenant signé le 7 février 2017
- Rapport pour le conseil régional CR 230-16 relatif à l'adoption du Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation 2017-2021, 14 décembre 2016

- Rapport pour le Conseil régional CR n° 16-258 relatif au soutien aux dynamiques territoriales : aide à l'ingénierie du volet territorial du CPER Ile-de-France 2015-2020, convention-cadre avec le territoire du Cœur d'Essonne Agglomération, 16 novembre 2016
- Rapport pour le Conseil régional CR n° 181-16 relatif à la création du contrat d'aménagement régional, 17 novembre 2016
- Rapport pour le Conseil régional CR n° 200-16 relatif au nouveau contrat rural, 17 novembre 2016
- Rapport pour le Conseil régional CR n° 187-16 relatif à l'adoption d'une carte unique des bassins d'emploi en Ile-de-France, 22 septembre 2016
- Rapport pour le Conseil régional CR n) 97-13 relatif à l'adoption du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France, 18 octobre 2013



# **Annexes**

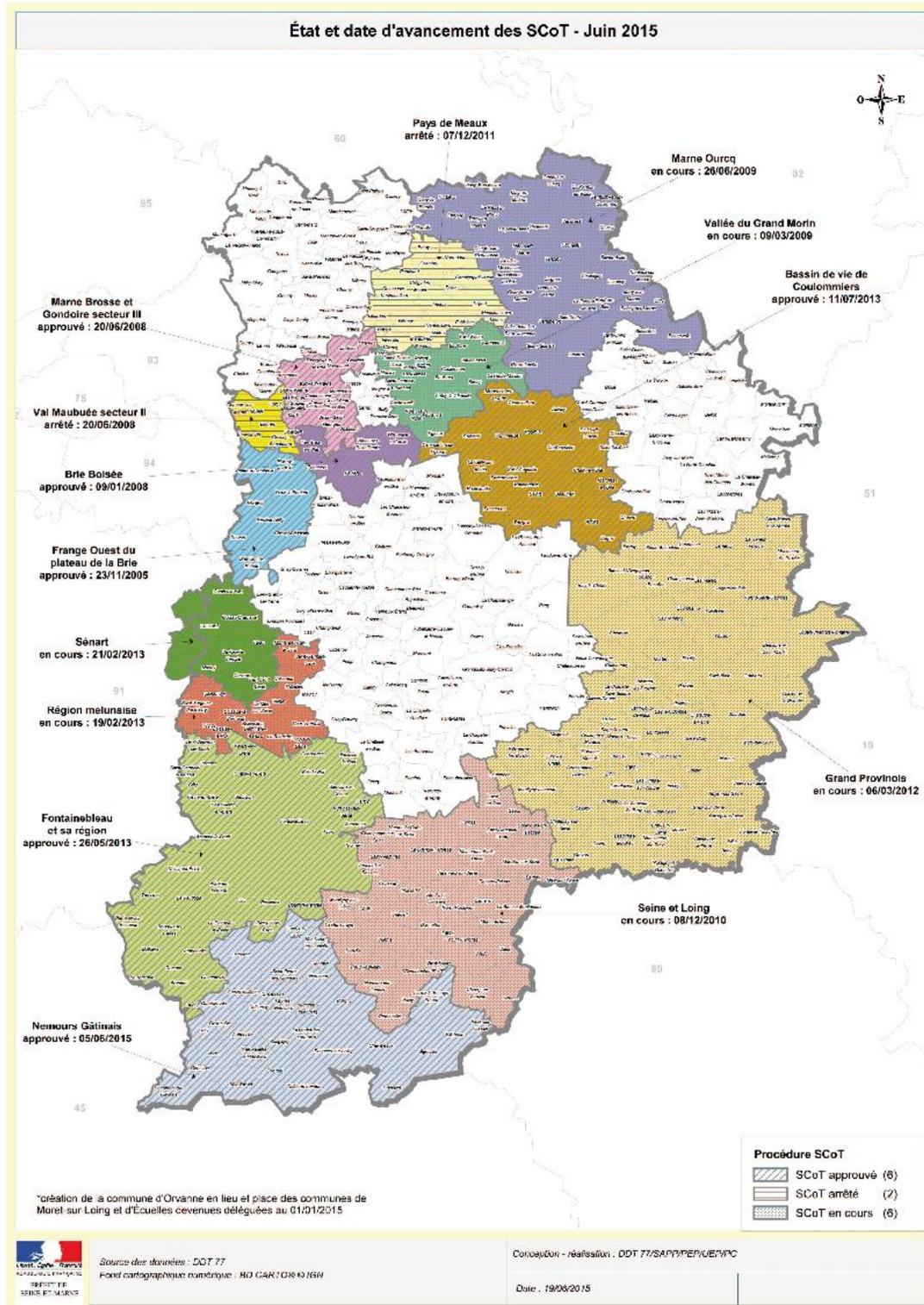
- **Annexe 1 : Les intercommunalités de l'agglomération parisienne (hors MGP)**
- **Annexe 2 : Etat des lieux des Schémas de coopération intercommunale**
- **Annexe 3 : Les principales EPL d'aménagement, de logement et de développement économique dans les territoires péri-métropolitains**

## Annexe 1 : Les intercommunalités de l'agglomération parisienne (hors MGP)

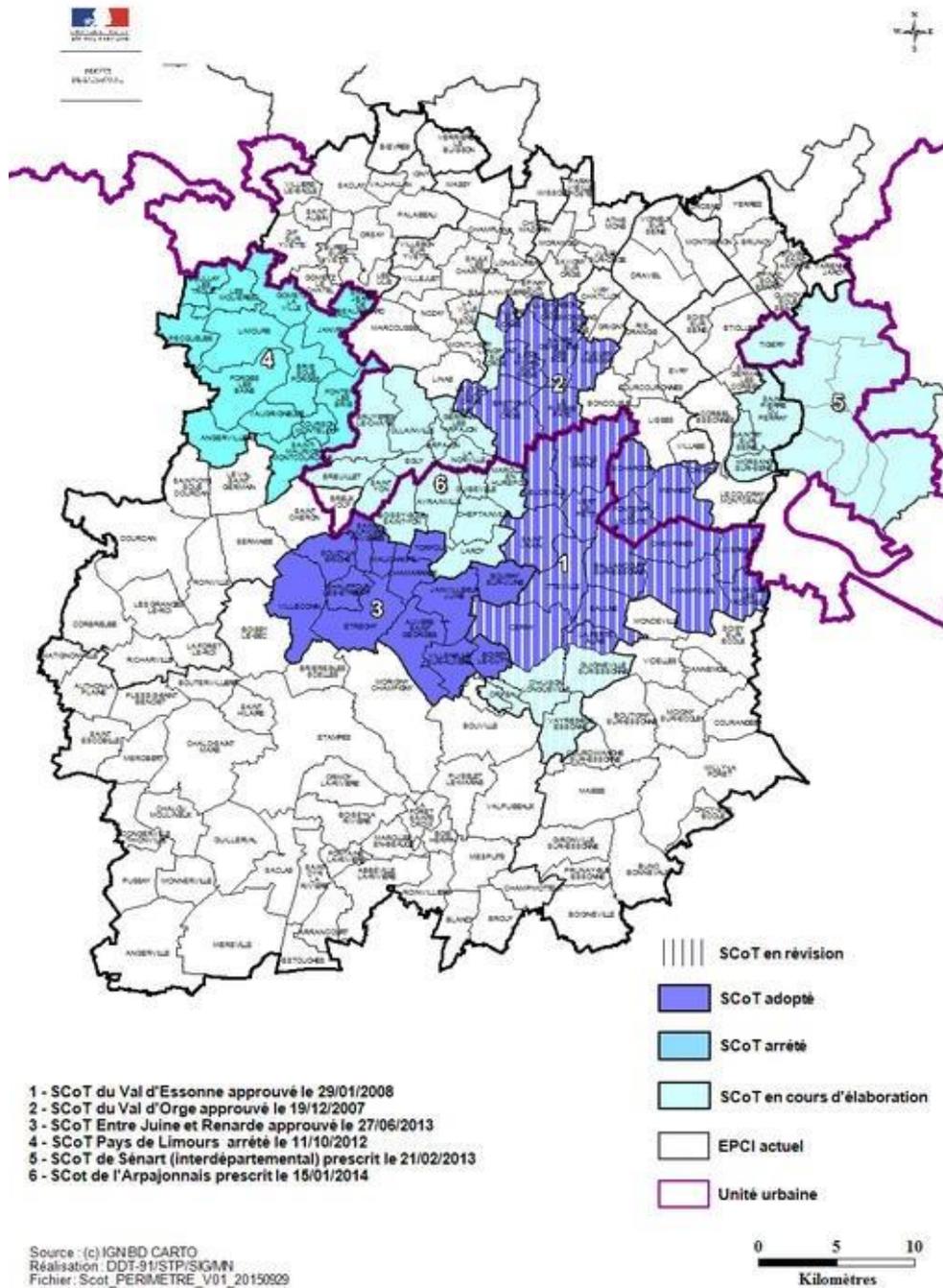
Nom des intercommunalités	Type d'intercommunalité	Nombre d'habitants	Nombre de communes	Département
Grand Paris Seine et Oise	CU	404 183	73	78
Roissy Pays de France	CA	337 717	42	95
Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	CA	332 288	24	95
Saint Germain Boucles de Seine	CA	332 288	20	78
Communauté Paris Saclay	CA	302 260	27	91
Val Parisis	CA	263 985	15	95
Versailles Grand Parc	CA	263 164	19	78
Saint Quentin en Yvelines	CA	227 137	12	78
Paris Vallée de la Marne	CA	225 706	12	77
Cergy Pontoise	CA	199 938	13	95
Cœur d'Essonne Agglomération	CA	193 221	21	91
Plaine Vallée	CA	179 674	18	95
Val d'Yerres Val de Seine	CA	175 097	9	91
Melun Val de Seine	CA	125 506	16	77
Marne et Gondoire	CA	92 276	18	77
Les Portes Briardes entre Villes et Forêts	CC	45 343	5	77
Vallée de l'Oise et des Trois Forêts	CC	37 625	9	95
Val d'Europe agglomération	CA	30 732	5	77
Haute Vallée de la Chevreuse	CC	25 076	10	78
Sauserron Impressionnistes	CC	19 604	16	95

Source : « Départements de grande couronne : quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ? », IAU, mars 2017

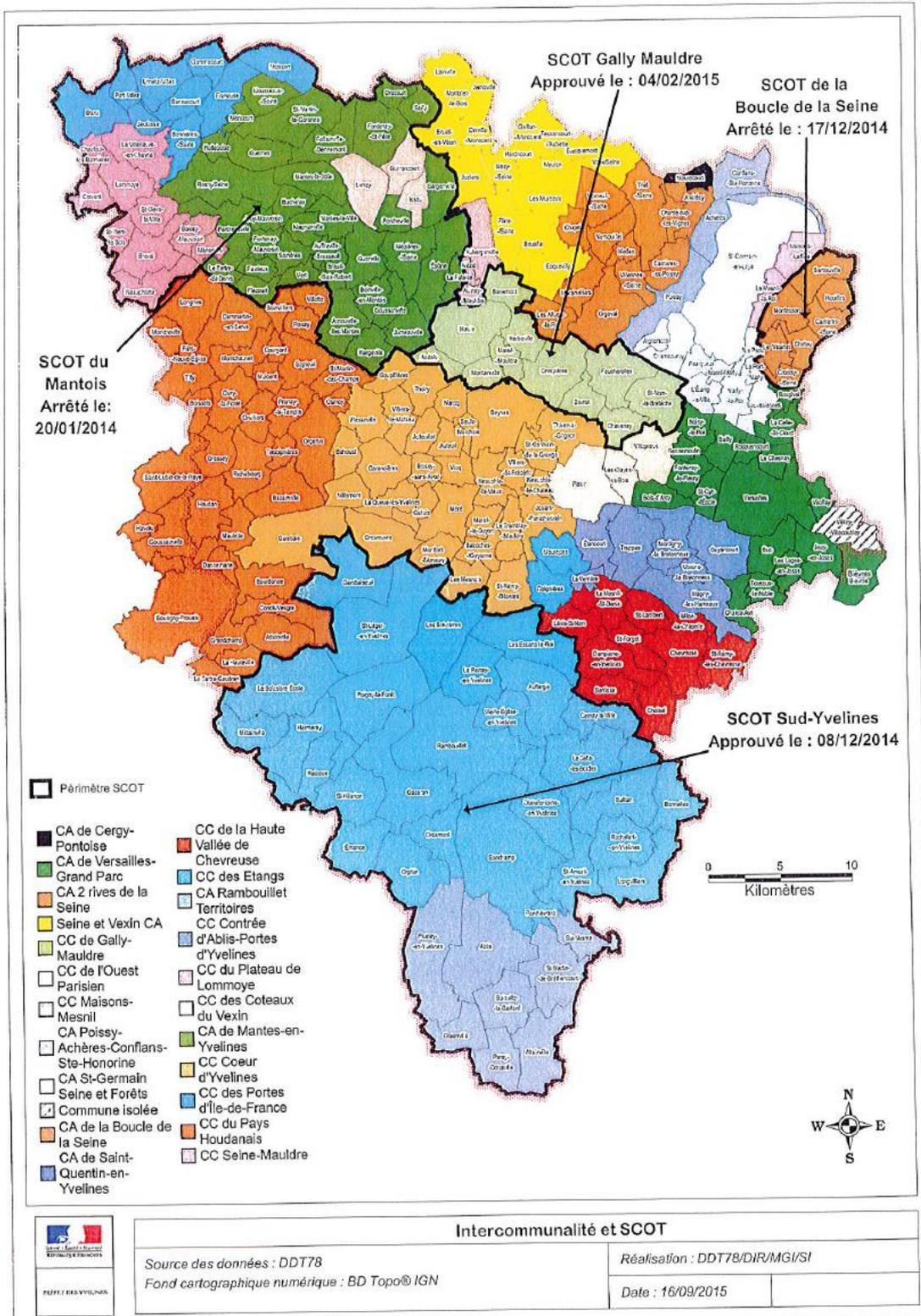
## Annexe 2 : Etat des lieux des Schémas de coopération intercommunale (SCOT) Seine-et-Marne (2015)



# Essonne (2015)



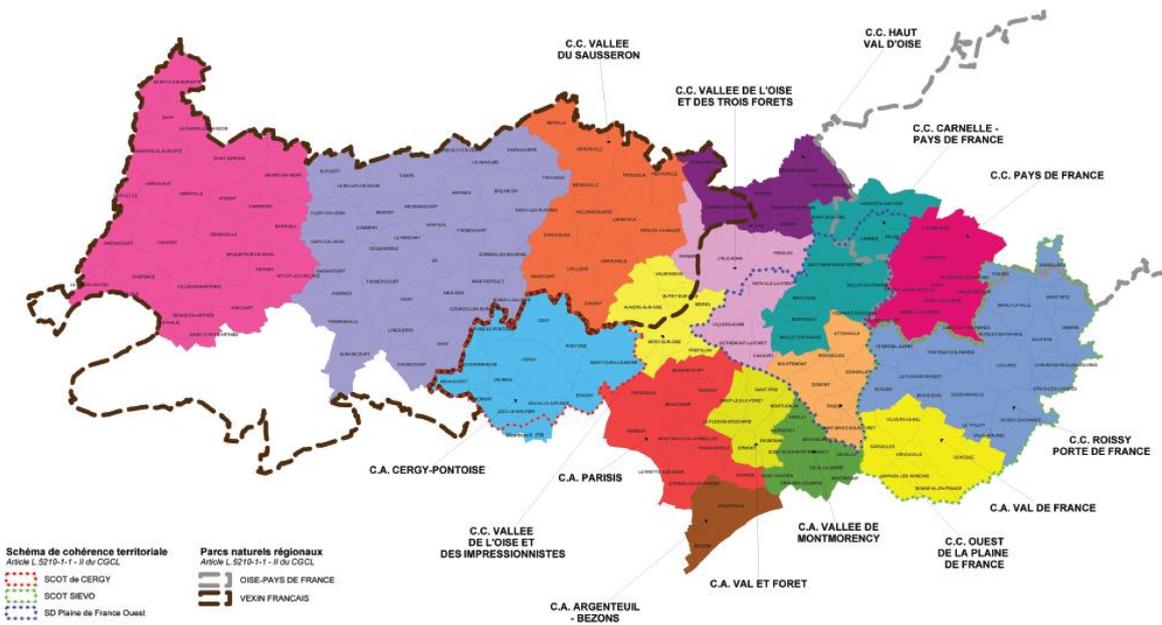
# Yvelines (2015)



# Val d'Oise (2011)



## Schéma de coopération intercommunale - Novembre 2011 EPCI - PNR - SCOT



Sources : IGN BDCarte - DD195  
 Auteur : DD195 - SUADDPG  
 Date : 07 novembre 2011

N° 11\_11\_936

## **Annexe 3 : Les principales EPL d'aménagement, de logement et de développement économique dans les territoires péri métropolitains**

### **91 – Essonne**

Essonne Aménagement : Ville Evry, président Patrick Imbert, directeur Loic Sevin  
Paris sud Aménagement : Ville Massy, président Bernard Laffargue, directeur Willem Pauwels  
Scientipole Aménagement : Ville Palaiseau, président Grégoire Delasteyrie, directeur Stéphanie Hallier  
SORGEM, immobilier : Ville Sainte Geneviève des bois, président Frédéric Pettita, directeur Philippe Milbach  
SEM GENOPOLE, immobilier du parc Génomole : Ville Evry-Corbeil, président Michel Bernard, directeur Fabrice Taratte  
SAEM Habiter à Yerres, immobilier : Ville Yerres, président Stéphane Lemeé, directeur Véronique Thyebault

### **77 – Seine et Marne**

Marne et Gondoire Aménagement : Ville Lagny sur marne, président Jacques Augustin, directeur Mathieu Guion  
SPL MVSA, Val de Seine aménagement : Ville Melun, président Louis Vogel, directeur Philippe Cougnaud  
SEM du pays de Fontainebleau, aménagement et habitat : Ville Fontainebleau, président Frédéric Valletoux, directeur Olivier Levalois  
SAIEM de la ville de Meaux, logement et immobilier : Ville Meaux, président Artur Jorge Bras, directeur Eric Scottis  
SEMSA, immobilier de santé : ville Savigny le temple, président Maurice Pollet, directeur Stéphane Régis

### **78 – Yvelines**

SPL MYD, SPL Mantes en Yvelines développement, aménagement : Ville Buchelay, président Raphael Gognet, directeur Sandra Fernandes  
SEMIR, logement et immobilier : Ville Rambouillet, président Marc Robert, directeur Jean-Christophe Hivernat

### **95 – Val d'Oise**

Cergy Pontoise aménagement : Ville Cergy, président Jean-Paul Jeandon, directeur Bruno Trancart  
SEMAVO, aménagement et construction : Ville Cergy-Pontoise, président Philippe Sueur, directeur Eric Renckert



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