

adapTabilité

COORDINATION

# LES COOPÉRATIONS SOUPLES DE PROJET

PROJETS

## UN OUTIL DU GRAND PARIS DE DEMAIN ?

EFFETS

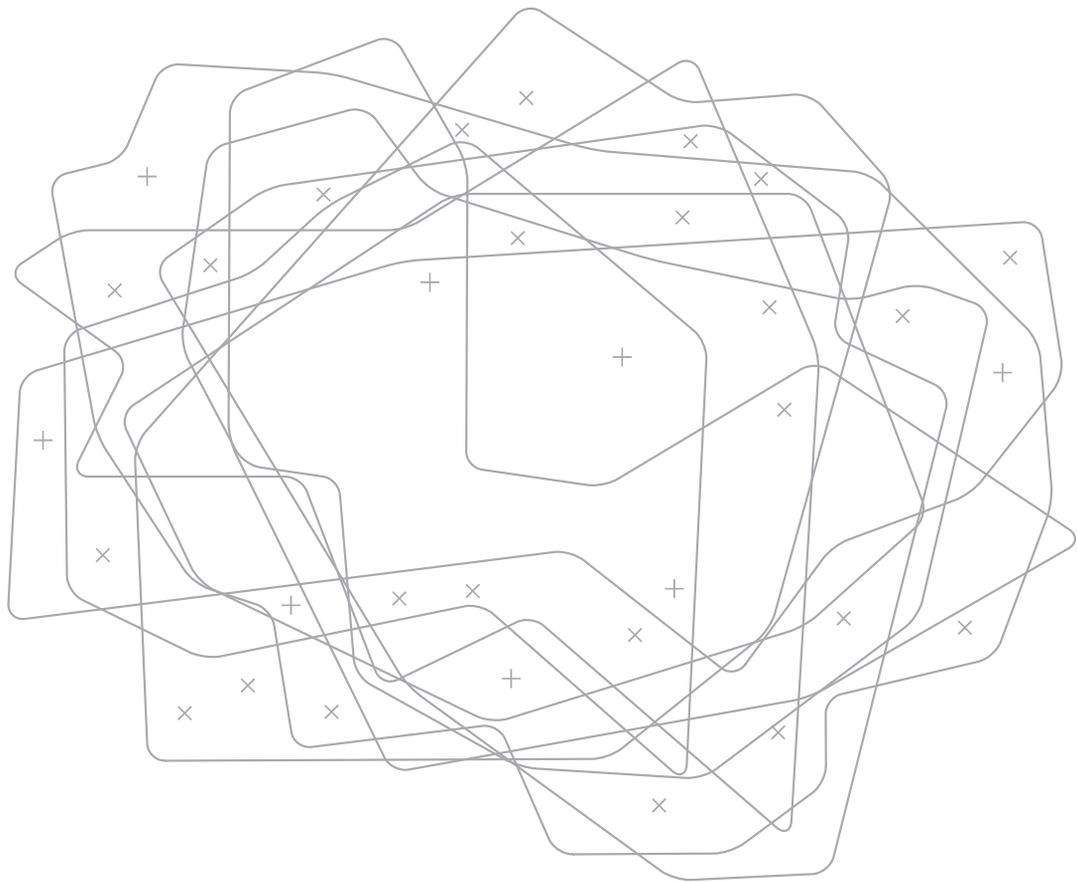
visibilité

**apur**  
ATELIER PARISIEN  
D'URBANISME



**IAU** INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME  
\* îledeFrance

Juin 2015



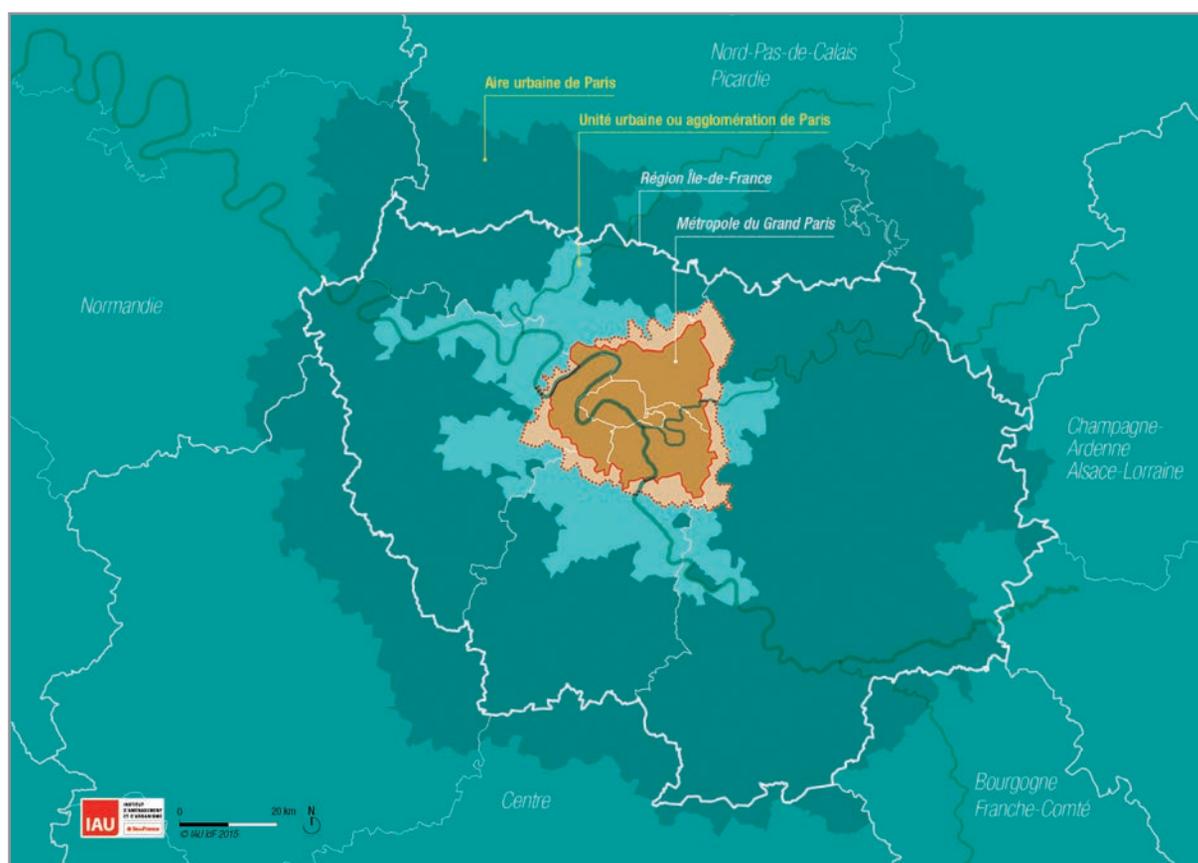
# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1 - QU'EST-CE QU'UNE COOPÉRATION SOUPLE DE PROJET ?</b>                      | <b>5</b>  |
| 1.1 - De l'Alliance aux Syndicats : une variété de formes juridiques            | 8         |
| 1.2 - Des modes de fonctionnement jouant la souplesse et l'adaptabilité         | 9         |
| <b>2 - COMMENT EXPLIQUER LA REVALORISATION DE CET OUTIL D'ACTION PUBLIQUE ?</b> | <b>11</b> |
| 2.1 - Le contexte institutionnel national et francilien                         | 11        |
| 2.2 - Des objectifs partagés  | 14        |
| 2.3 - Des contextes territoriaux spécifiques                                    | 16        |
| <b>3 - QUELS SONT SES EFFETS SUR LES ACTEURS ET SUR LES TERRITOIRES ?</b>       | <b>19</b> |
| 3.1 - Les plus-values   | 19        |
| 3.2 - Les limites   | 22        |
| <b>CONCLUSION</b>   |           |
| <b>ET DEMAIN ? QUELLES PERSPECTIVES ?</b>                                       | <b>24</b> |
| <b>ANNEXES</b>  | <b>27</b> |
| <b>ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b>                               | <b>28</b> |
| <b>ANNEXE 2 – FICHES DESCRIPTIVES DES COOPÉRATIONS SOUPLES ÉTUDIÉES</b>         | <b>29</b> |
| 1 / Alliance de l'Ourcq en mouvement  | 30        |
| 2 / Entente du Nord Métropolitain   | 32        |
| 3 / Entente du Quadrant Sud Est   | 34        |
| 4 / Association des communes et communautés du Grand Orly                       | 36        |
| 5 / Association des collectivités du Grand Roissy                               | 38        |
| 6 / Association Seine Amont Développement                                       | 40        |
| 7 / Association de la Vallée Scientifique de la Bièvre                          | 42        |
| 8 / Syndicat mixte d'études et de projets de l'Est Parisien (ACTEP)             | 44        |
| 9 / Agence d'urbanisme et de développement Essonne-Seine-Orge                   | 46        |
| <b>Liste des sigles</b>   | <b>48</b> |

# INTRODUCTION

À la suite de la publication de la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, et de l'inclusion dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris des seuls départements de la petite couronne, les élus de Paris Métropole ont souligné **le risque de la création d'un effet-frontière** entre la future Métropole du Grand Paris et les territoires de la grande couronne qui l'entourent.

Désireux que l'ensemble des territoires bénéficient pleinement des impacts positifs de la dynamique métropolitaine, ils ont mandaté le groupe de travail « périmètres » pour qu'il œuvre à la recherche et à la formulation de solutions visant d'une part, à anticiper tout risque d'effet-frontière et d'autre part, à équilibrer l'articulation entre les territoires. Les différentes pistes explorées relèvent soit de **solutions législatives**, telles que la péréquation financière entre collectivités au sein de la région francilienne, soit de **solutions collaboratives**, telles que le développement de coopérations territoriales allant au-delà des frontières administratives.



## « IL N'Y A PAS DE BON PÉRIMÈTRE »

Cette étude, demandée par le groupe de travail d'élus « périmètres » et menée conjointement entre Paris Métropole, l'APUR et l'IAU-ÎdF, vise à approfondir une partie des solutions collaboratives mobilisables, en mettant en lumière les coopérations souples de projet. Ces dernières se sont développées en Île-de-France depuis les années 2000 mais n'ont pour l'instant jamais fait l'objet d'études approfondies. L'étude apporte aux acteurs qui souhaiteraient s'en saisir les principales **clefs de compréhension de ces outils**, à partir d'une analyse comparative de coopérations souples de projet existantes en Île-de-France. Elle met en lumière leurs **possibles apports à la construction, demain, de projets entre des territoires - communes, intercommunalités, départements** - dont les frontières sont parfois inadaptées pour porter certains enjeux d'action publique.



Réunion du groupe « périmètres »<sup>1</sup> de Paris Métropole, le 1<sup>er</sup> avril 2015 dans les locaux de l'Atelier international du Grand Paris.

## UNE « SECONDE JEUNESSE »

Par « coopérations souples de projet », on entend **des formes de coopération faiblement institutionnalisées entre des collectivités locales ou des intercommunalités**, impliquant éventuellement d'autres partenaires, articulées autour de projets de territoires ou d'aménagement.

Parfois qualifiées de « **préhistoire de l'intercommunalité** », les coopérations souples de projet sont, il est vrai, des structures dont les fondements ont été posés dans le cadre de la loi municipale d'avril 1884. Etape importante dans l'organisation communale par sa conception décentralisatrice, cette loi institue par son article 116 les ententes municipales entre plusieurs communes. Elles portent sur « les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives ». L'entente est une institution administrative, qui repose sur un contrat. La loi envisage en effet de façon explicite, des conventions qui peuvent porter sur la réalisation ou la conservation à frais communs d'ouvrages ou d'institutions d'utilité communes.

Tombées en désuétude avec le développement de coopérations plus intégrées, ces formes de coopération sont, **depuis une dizaine d'années, revalorisées en France et tout particulièrement en Île-de-France** avec toutefois une visée différente. Il ne s'agit plus tant pour leurs protagonistes de mutualiser leurs services, leurs moyens, que de se mettre ensemble pour construire des projets d'aménagement ou de territoire.

Ce nouvel usage des coopérations souples révèle que, loin d'être des outils dépassés de l'action publique, elles peuvent du fait de leur souplesse contribuer à l'élaboration **d'actions coordonnées entre collectivités territoriales, intercommunalités voire acteurs économiques ou universités**.

1 - Les élus animateurs du groupe « périmètres » sont : Éric Cesari (CA Seine Défense), Olivier Klein (CA Clichy-sous-Bois Montfermeil), Valérie Mayer-Blimont (CC Plateau Briard), Jean-Marc Nicolle (Conseil Régional d'Île-de-France), François Pupponi (Sarcelles), et Jean-François Vigier (Bures-sur-Yvette).

## MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE : LE CHOIX D'UNE APPROCHE QUALITATIVE

Pour conduire cette étude, neuf coopérations souples de projet ont été étudiées, en particulier grâce à la conduite d'**entretiens semi-directifs** auprès d'un ou deux acteurs clés de ces coopérations, élus ou/et techniciens<sup>2</sup>. Ils se sont appuyés sur une grille d'entretien construite autour des questionnements suivants : **origine de la coopération souple** (processus de création, évènement déclenchant, périmètre, membres, objectifs), **valeur ajoutée** (actions menées à bien, avantages, limites), **mode de fonctionnement** (instances, présidence, budget, personnel) et enfin **perspectives envisagées** (évolution du périmètre, évolution du statut, rôle dans le nouveau contexte métropolitain).

Plusieurs critères ont été utilisés dans **la sélection de ces neuf coopérations** :

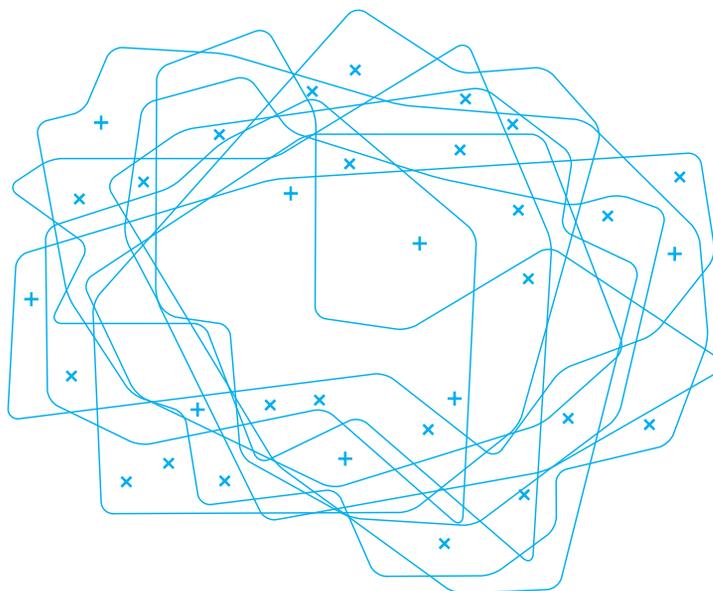
- **la localisation**, afin de représenter la diversité des territoires concernés au sein de l'unité urbaine de Paris<sup>3</sup>, avec un regard particulier porté aux territoires situés à la limite de la Métropole du Grand Paris et des collectivités de grande couronne, en lien avec la problématique de « l'effet frontière » ;
- **la forme juridique**, dans le but d'avoir un panel des différents statuts de coopérations souples (association, entente, alliance, syndicat) ;
- **l'objet**, pour donner à voir la variation des projets portés : du multithématique (projet de territoire) aux projets plus ciblés.

L'analyse s'appuie sur une retranscription des entretiens ainsi que sur l'utilisation de la littérature de première main (statuts des coopérations souples, analyse des projets, articles de presse).

**L'étude est structurée en trois parties :**

- Qu'est-ce qu'une coopération souple de projet ? **Définition et mode de fonctionnement**
- Comment expliquer la revalorisation de cet outil d'action publique ? **Contexte institutionnel et territorial**
- Quels sont ses effets sur les acteurs et sur les territoires ? **Plus-values et limites**

En conclusion, des perspectives sont envisagées pour les outils de coopérations souples de projet dans le cadre des transformations institutionnelles en cours.



2 - Voir liste des personnes rencontrées, annexe p.28.

3 - L'unité urbaine étant le périmètre d'étude du syndicat Paris Métropole.

# 1

## QU'EST-CE QU'UNE COOPÉRATION SOUPLE DE PROJET ?

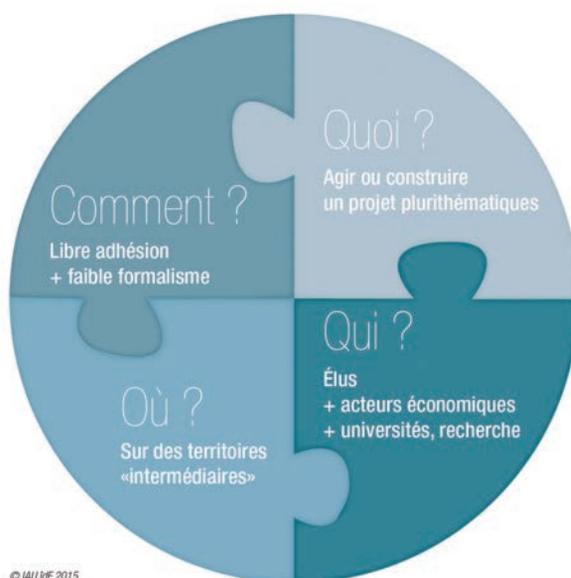
Les initiatives de « coopérations souples » retenues ici impliquent un portage par les élus, ce qui écarte les structures initiées par l'État (Établissements publics d'aménagement) ou portées uniquement par des acteurs privés.

**D'échelle intermédiaire (entre 250 000 et 650 000 habitants en Île-de-France), souvent interterritoriale**, ces structures ne comprennent ni le syndicat Paris Métropole, dont le périmètre potentiel s'étend à l'ensemble de l'unité urbaine de Paris, ni celles qui se rapportent à des périmètres restreints, entre deux collectivités, telle que l'entente Aubervilliers-Pantin.

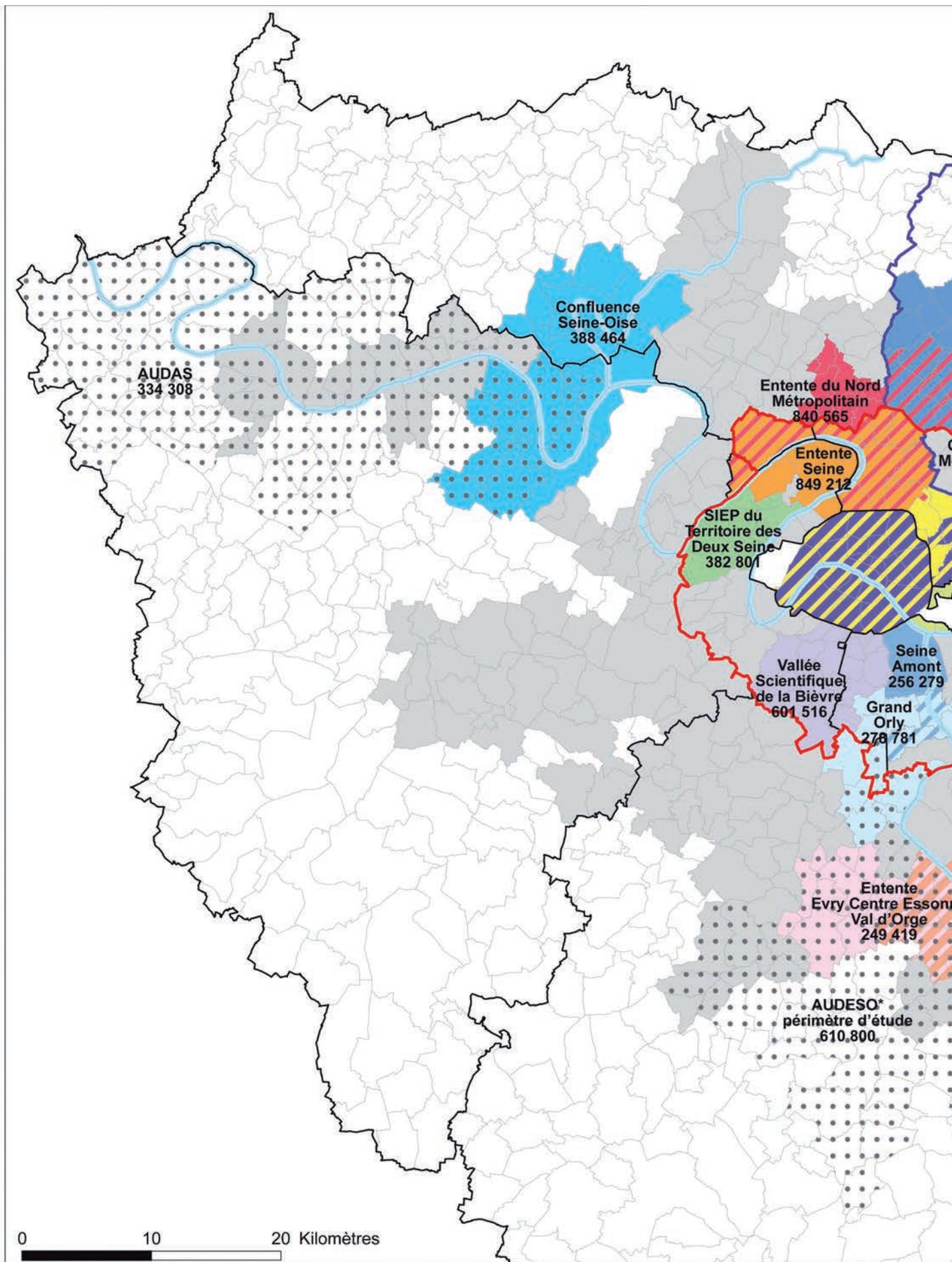
**Faiblement institutionnalisées**, les coopérations souples permettent à **différents niveaux de collectivités** (communes, intercommunalités, départements) associés à d'éventuels autres partenaires, de **porter en commun des réflexions, des projets** d'aménagement et/ou de territoire.

Les agences d'urbanisme (agences d'urbanisme de Seine Aval et d'Essonne Seine Orge) ont été incluses dans le champ d'analyse, par leur participation à la mise en réseau des acteurs et à la construction de territoires de projet.

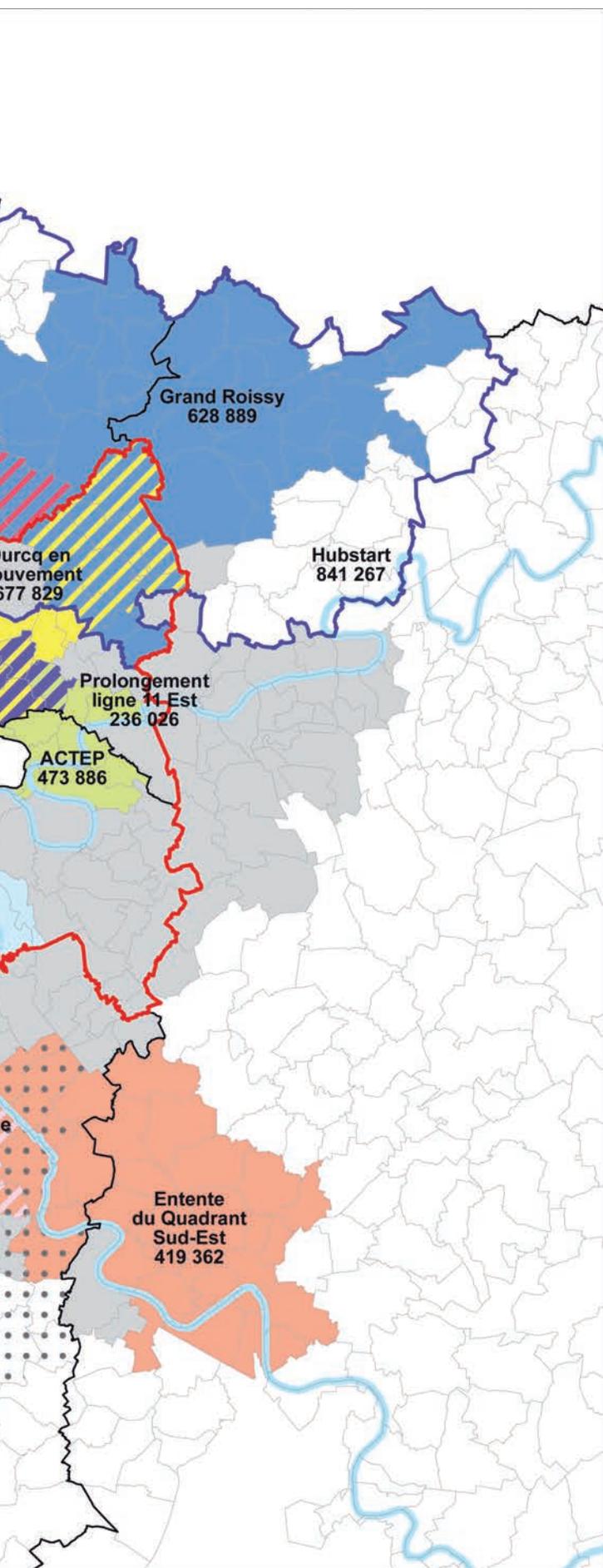
### Coopérations souples



Sur la base de cette définition l'APUR, l'IAU-ÎdF et Paris Métropole ont recensé **une quinzaine de coopérations souples de projet**, comprises tout ou partie dans l'unité urbaine de Paris (INSEE).



# TERRITOIRES DE COOPERATION INTERCOMMUNALE DE PROJET 2015



\* Membres de l'AUDES0 au 01/01/2015 :  
Evry Centre Essonne, Seine Essonne,  
Lacs de l'Essonne

Sources : Apur, IAU-IdF et Paris Métropole :  
recensement des coopérations souples  
de projet au sein de l'unité urbaine 2015.  
Recensement de la Population (Insee) 2012

**apur**  
ATELIER PARISIEN  
D'URBANISME

## 1.1 - DE L'ALLIANCE AUX SYNDICATS : UNE VARIÉTÉ DE FORMES JURIDIQUES

Parmi les entités enquêtées, on peut distinguer trois formes juridiques de coopérations souples de projet classées ci-dessous selon leur caractère plus ou moins « flexible » :

- **l'alliance**, une coopération sans encadrement juridique et sans budget propre ;
- **l'entente (L.5221.1 du CGCT)**, régie par une convention constitutive entre ses membres. Sans budget propre, son objet porte sur une utilité communale ou intercommunale ;
- **l'association (loi du 1er juillet 1901) et le syndicat (L.5212.1 du CGCT)** disposant d'une personnalité morale, de statuts et d'un budget propre (contribution financière des membres/ subventions), très limité en pratique.

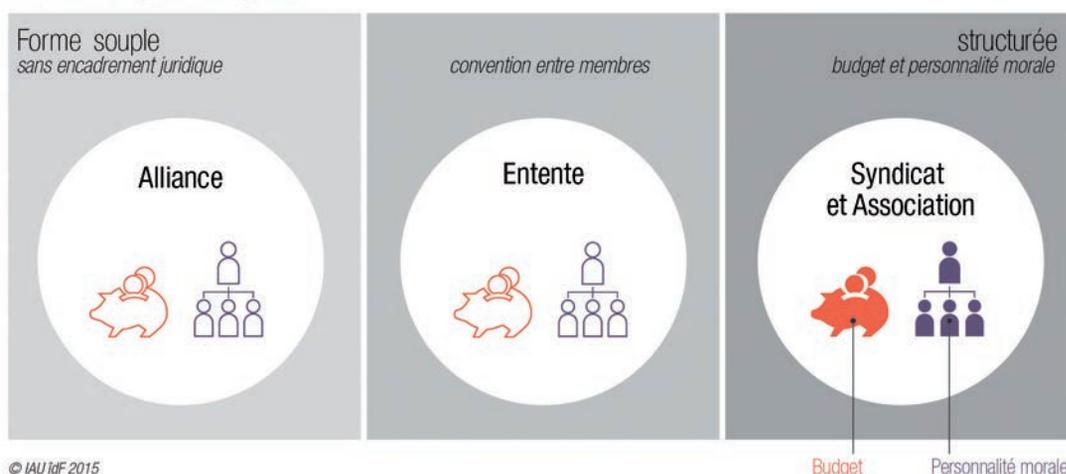
En complément de ces trois statuts, on peut citer **d'autres outils de coopération** que sont :

- les pôles métropolitains, dont le premier à avoir été créé en Île-de-France<sup>4</sup> est Grand Paris Seine Aval (février 2015)<sup>5</sup> ;
- et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, non représentés en Île-de-France à la date de réalisation de l'enquête.

**Le pôle métropolitain**, institué par la loi de réforme des collectivités territoriales (2010), est un syndicat mixte constitué « en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale ». Les membres fondateurs, EPCI à fiscalité propre, peuvent être complétés, à leur initiative, de départements ou de régions.

À l'instar du pôle métropolitain, **le pôle d'équilibre territorial et rural**, instauré par la loi MAPTAM (2014), est un syndicat mixte, constitué par accord entre les EPCI à fiscalité propre qui le composent. Formé sans condition démographique, il s'adresse aux acteurs des secteurs ruraux qui souhaitent, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, élaborer un projet de territoire concerté. Une conférence des maires et un conseil de développement territorial lui sont associés.

### Formes juridiques



4 - La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a étendu la possibilité de créer des pôles métropolitains au territoire francilien.

5 - Ce pôle étant en cours de création pendant l'enquête, il n'a pas pu être pris en compte dans l'échantillon de coopérations étudiées. Il regroupe à ce jour les intercommunalités suivantes : Seine Mauldre, Coteaux du Vexin, Seine et Vexin, Deux Rives de Seine, Poissy Achères Conflans-Saint-Honorine.

## 1.2 - DES MODES DE FONCTIONNEMENT JOUANT LA SOUPLASSE ET L'ADAPTABILITÉ

Au-delà des différences dans la structuration des coopérations souples de projet, ce qui les rassemble est le fait qu'elles obéissent à **un mode de fonctionnement simple et consensuel**.

S'il y a dans ce type d'outil des enjeux de pouvoir, de positionnement dans des réseaux, ils sont plus limités que dans des structures comme les EPCI dans la mesure où il y a peu de postes électifs à pourvoir.

*« C'est la structure qui nous paraissait la moins contraignante, la plus souple et la plus porteuse (...). Il n'y a aucune arrière-pensée de place, de poste, de tremplin. C'est une opération déterminée sur une durée déterminée. On n'est pas parti pour avoir un truc éternel avec une chaire à baldaquins. C'est un vrai outil. Il n'y a pas de personnel. »*

**Luc Strehaiano,**  
Entente du Nord Métropolitain

*« L'Entente c'est très informel. Je ne suis même pas persuadé que l'on ait déposé des statuts. L'avantage de ce type d'organisation, c'est que c'est la structure la plus souple pour dire "voilà, on a des intérêts communs, on travaille ensemble". »*

**Michel Bisson,**  
Entente du Quadrant Sud Est

De manière significative, les statuts définissent dans la plupart des cas **une présidence tournante** pour que cette question ne devienne pas facteur de tensions. Dans les faits, un élu en assure souvent le leadership et la présidence de façon consensuelle (Association des collectivités du Grand Roissy, Seine Amont développement, Association des communes et communautés du Grand Orly).

*« C'était théoriquement une présidence tournante qui a tourné tellement lentement que c'est seulement maintenant qu'il y a un nouveau président. Le renouvellement vient juste de se faire ce qui montre bien que ce n'était pas la préoccupation des acteurs. »*

**Luc Strehaiano,**  
Entente du Nord Métropolitain

*« C'est Michel Berson, également président du Conseil général, qui fonde en 2003 l'AUDES0, et qui en assurera la présidence pendant près de dix ans. »*

**Zakaria Zaïdane,**  
AUDES0

**Le périmètre en lui-même est parfois flou et mouvant.** On peut distinguer un périmètre d'adhésion, rassemblant les collectivités membres de la coopération, et des périmètres de projets qui peuvent varier selon les sujets.

*« La Vallée Scientifique de la Bièvre a toujours été floue sur son périmètre. »*

**François Loscheider,**  
Association de la Vallée Scientifique de la Bièvre

*« La question des limites n'a de sens que lorsqu'on est dans une logique de gestion partagée. Quand on est dans des outils souples, il faut qu'il y ait une cohérence, une légitimité, un contenu. Mais après la volonté c'est de n'écarter personne. »*

**Stéphanie Daumin,**  
Association des communes et communautés du Grand Orly

Au niveau organisationnel, **le mode de fonctionnement est lui aussi très souple**. La périodicité des réunions est variable, bimestrielle ou trimestrielle pour les formes les plus intégrées, ou « *en tant que de besoin* » (Luc Strehaiano, Entente du Nord Métropolitain) pour les plus flexibles.

On note un double niveau d'implication : celui du politique, par un collège d'élus, et celui des services techniques *via* notamment une participation des directeurs des services concernés par les sujets traités à des groupes de travail ou commissions thématiques.

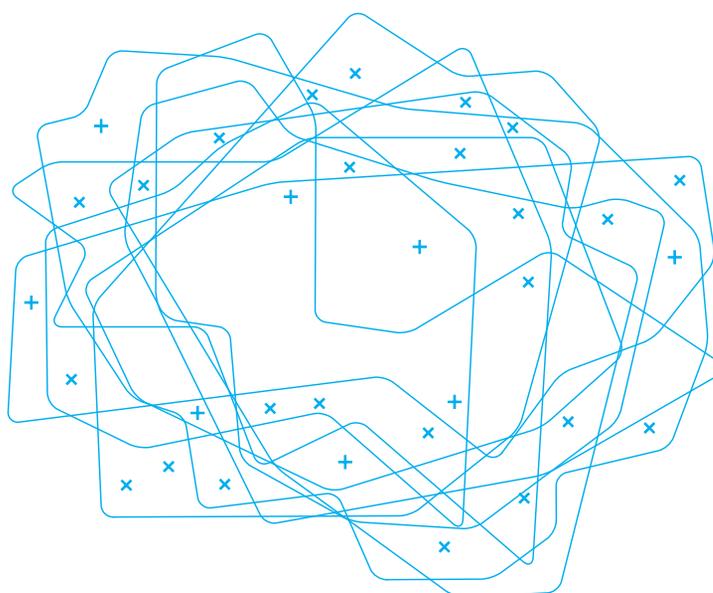
**Les moyens demeurent limités**. Les personnels et budgets dédiés forment plutôt une exception et ne sont possibles que dans le cadre des syndicats ou des associations. Il est, le plus souvent, recouru aux moyens humains et matériels des collectivités membres pour assurer le fonctionnement de la coopération.

Enfin, **le mode de décision est celui du consensus**, de l'unanimité, sans que cela ne soit nécessairement formalisé.

*« On n'est pas sur une logique de gestion. On est sur des décisions qui visent à emporter la conviction, qui vont dans le sens du mieux commun [...] S'il y avait désaccord on ne faisait pas. Tout ce qui a été fait a été fait d'un commun accord. »*

**Stéphanie Daumin,**

Association des communes et communautés du Grand Orly



# 2

## COMMENT EXPLIQUER La REVALORISATION DE CET OUTIL D'ACTION PUBLIQUE ?



Pour répondre à cette question, il faut s'intéresser aux facteurs qui ont poussé, depuis le début des années 2000, les acteurs locaux à se lancer dans la construction d'une coopération souple de projet.

Le tournant du 21<sup>e</sup> siècle y est propice en ce qu'il est marqué par le lancement de la révision du SDRIF, la création de la conférence métropolitaine qui s'institutionnalise au travers du syndicat mixte d'études Paris Métropole, des débats publics autour du réseau du Grand Paris et de Arc-express pour conduire à la « naissance » du réseau du Grand Paris Express et des divers projets et réalisations portés par les collectivités franciliennes.

### 2.1 - LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL NATIONAL ET FRANCILIEN

La réactivation de cet outil est liée à l'évolution du contexte institutionnel à la fois national et francilien. Sur les quinze dernières années en Île-de-France, deux périodes de création de coopérations souples de projets se dégagent en ce qui concerne les structures étudiées.

- De 2000 à 2003, quatre coopérations souples sont créées : la Vallée Scientifique de la Bièvre, l'ACTEP, Seine Amont Développement et l'AUDESOS.

Le **nouveau rapport qui s'établit entre Paris et les collectivités limitrophes** est l'un des facteurs déclenchant mis en avant par plusieurs acteurs rencontrés. Celui-ci aurait suscité une dynamique les conduisant à se regrouper, pour « peser » dans le dialogue avec Paris.

« L'arrivée de Bertrand Delanoë a initié un tout nouveau cycle de relations entre Paris et les communes de banlieue. Puisque avant, en gros, on ne se parlait pas. C'est une ère historique nouvelle, une démarche dans laquelle le Maire s'est personnellement engagée. »

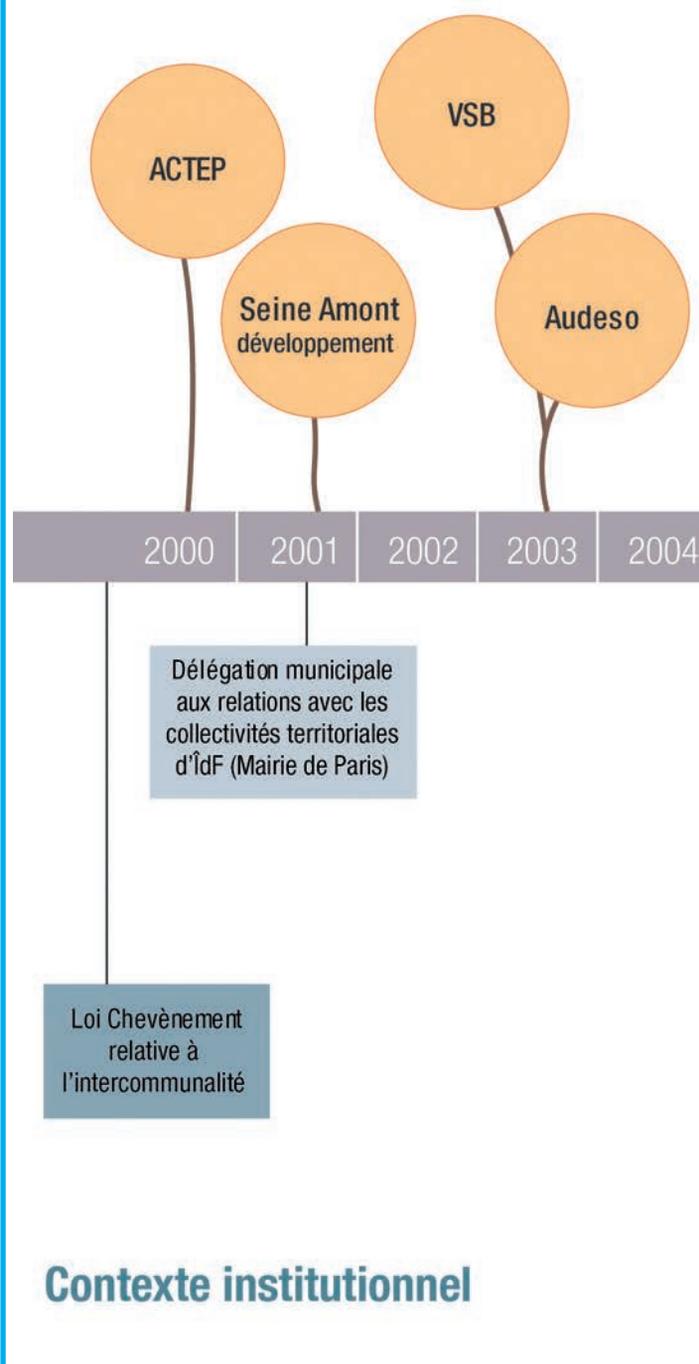
Anne Fourniau,  
Seine Amont Développement

Plusieurs démarches de coopération avaient néanmoins été initiées avant cette période : celle de l'Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien (ACTEP) en 2000, ou de l'Association de la Vallée scientifique de la Bièvre (VSB) initiée dès 1999 comme un lieu d'échanges à l'initiative du Conseil de développement du Val de Marne et de l'École Normale Supérieure de Cachan.

Cette période est aussi marquée, au lendemain de la Loi Chevènement (1999), par **une dynamique de regroupement intercommunal** favorisée par les incitations financières versées par l'État. Elle s'observe dans l'ensemble de l'hexagone et, dans une moindre mesure, à l'échelle de l'Île-de-France. Ce mouvement conduit, en réaction, certains territoires à s'organiser en privilégiant une forme peu intégrée pour faire émerger un projet d'agglomération ou faire exister un territoire. C'est le cas par exemple de l'AUDESOS, conçu comme « un lieu de cristallisation des points de vue des intercommunalités qui se constituent après la loi Chevènement » ; lieu qui, par une ingénierie de projet, doit donner cohérence au territoire du Centre Essonne Seine Orge (CESO).

Derrière la création d'une coopération souple de projet on trouve en effet dans certains cas **une forme défensive de refus ou de « report » de l'intercommunalité**, soit que le territoire n'est pas mûr, soit que le projet visé ne justifie pas l'intégration institutionnelle. Une distinction est alors opérée entre des besoins de gestion qui appelleraient des formes de coopération institutionnalisées d'une part, et la volonté de construire des projets en commun à une échelle pertinente pouvant s'incarner au sein d'une coopération souple d'autre part.

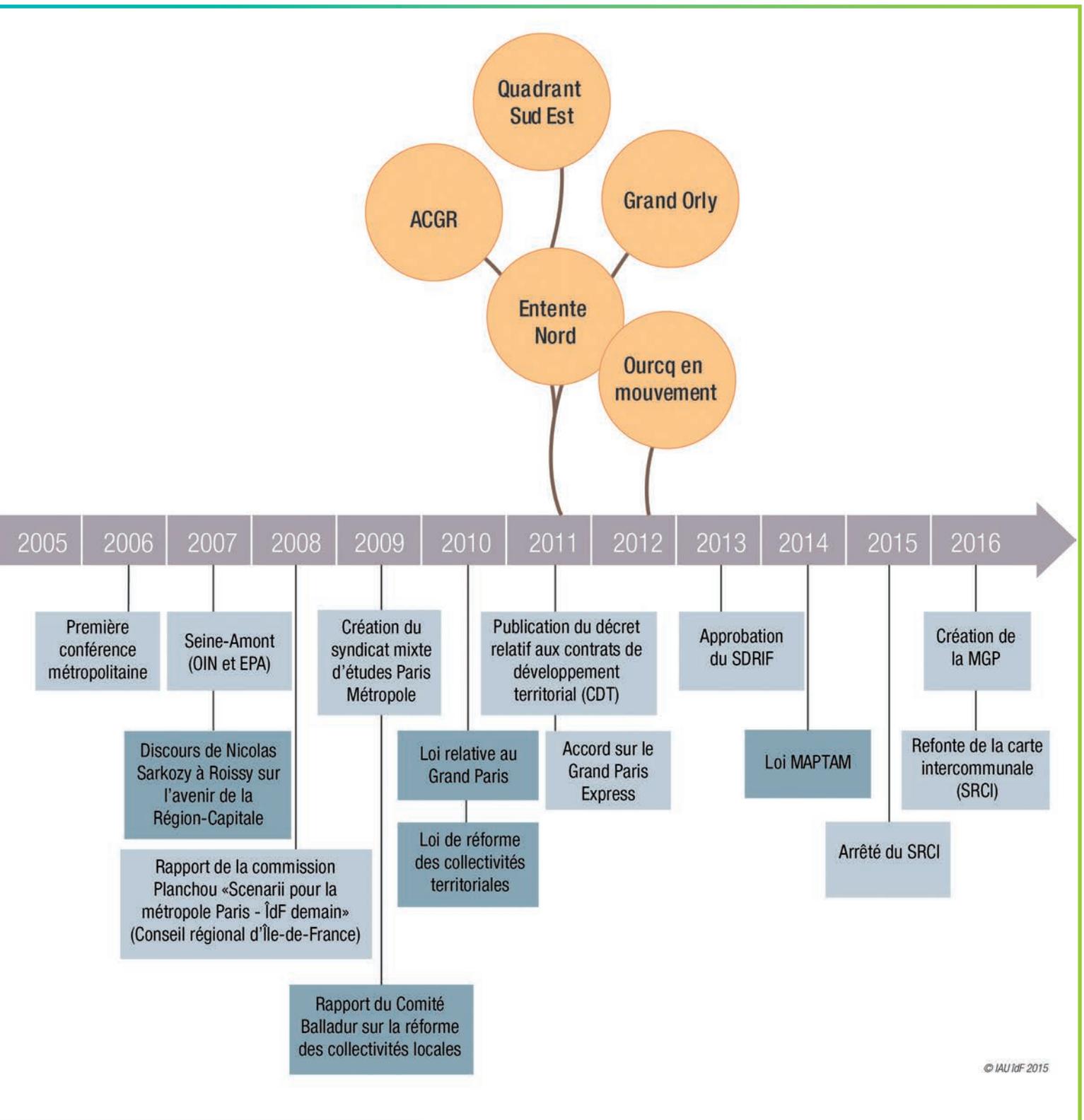
## Création de coopérations souples



## Contexte institutionnel

« Une intercommunalité n'était pas nécessaire, les élus ne voulaient pas partager ce qu'ils font chacun chez eux, après la diversité fait qu'il faut un peu de temps pour travailler ensemble. »

Jean-Pierre Spilbauer,  
ACTEP



© IAU ÎdF 2015

- De 2007 à 2012, cinq nouvelles coopérations souples sont créées : l'Association des collectivités du Grand Roissy (ACGR), l'Entente du Nord Métropolitain, l'Association des communes et communautés du Grand Orly, l'Alliance de l'Ourcq en mouvement, l'Entente du Quadrant Sud Est.

Le contexte législatif national et l'impulsion donnée par l'État jouent un rôle déterminant. Relancées en 2007 par le président de la République Nicolas Sarkozy, les réflexions sur le Grand Paris aboutissent au vote de **la loi relative au Grand Paris (2010)** instaurant notamment

**les contrats de développement territorial (CDT).** Ceux-ci, bien que faiblement pourvus en financements, vont constituer de puissants « incitateurs » pour les territoires supra-communaux qui, en se regroupant au sein de coopérations souples de projet, font montre de leur existence et, au-delà, de leur cohérence.

Par ailleurs, le projet d'un Grand Paris des transports, promu par cette loi, a été l'occasion d'intenses mobilisations des élus dans le cadre des négociations portées par le secrétaire d'État au Grand Paris, Christian Blanc, autour **des projets Arc-Express et du Métro Grand Paris.** Pour peser dans le cadre de ces négociations et mettre en valeur l'identité et les atouts de leur territoire, certains élus ont souhaité se rassembler dans le cadre de coopérations souples de projet, comme dans le cas de l'Association des Collectivités du Grand Roissy (ACGR).

## 2.2 DES OBJECTIFS PARTAGÉS

L'historique de ces structures révèle que **des démarches antérieures de coopération constituent souvent de premières étapes décisives** dans la volonté de créer une coopération souple de projet. Sur le territoire de la Seine Amont, les villes d'Ivry, de Vitry et d'Alfortville avaient ainsi préparé et déposé ensemble une candidature à un appel à projets européens PIC URBAN en 2001, un an avant la création de l'Association Seine Amont Développement. De même la création de l'Association des communes et communautés du Grand Orly créée en 2011 s'inscrit dans la continuité des « Assises d'Orly » engagées dès 2005. Les acteurs privés (entreprises, universités, secteur de la recherche) ont parfois joué un rôle significatif dans l'émergence de ces outils, en étant à l'initiative de certaines coopérations (Associations Territoire Genopole et Vallée scientifique de la Bièvre créées respectivement en 1998 et 1999). Par la suite, ces initiatives seront relayées et plus largement investies par les acteurs institutionnels (nouvelle association pour la VSB et création de l'AUDES0 en 2003).

L'analyse de l'« objet » de ces coopérations met quant à lui en relief la spécificité de leur démarche, leur ancrage dans une réalité locale et aussi **les principaux enjeux** auxquels elles s'attachent à l'échelon métropolitain :

- le transport ;
- le développement économique ;
- la formation et la recherche ;
- les enjeux de paysage ou d'environnement.

## OBJET DES COOPÉRATIONS SOUPLES DE PROJET ENQUÊTÉES

### **Association des communes et communautés du Grand Orly**

Affirmer le territoire du Grand Orly comme un territoire de projets et d'équilibre au sein de la métropole parisienne, dans la perspective tracée par la charte de développement durable du pôle d'Orly, valoriser ses intérêts en matière de développement économique, d'emploi, d'aménagement du territoire, de transports et d'habitat.

### **Association des collectivités du Grand Roissy**

Proposer à l'État, à la Région et aux départements des modalités de gouvernance du Grand Roissy, en définir le périmètre et conduire les discussions au nom des membres de l'association, participer aux réflexions sur les enjeux économiques, notamment liés à la plateforme aéroportuaire, sociaux et environnementaux du territoire, aux projets de transports en commun, d'équipements et d'infrastructures indispensables au développement du Grand Roissy.

### **Alliance de l'Ourcq en mouvement**

Renforcer le potentiel de développement du territoire autour du canal de l'Ourcq et de l'ex -RN3, en construisant une cohérence d'ensemble bénéfique aux habitants et aux usagers. L'Alliance s'appuie sur un document fédérateur construit autour de trois objectifs : la régénération urbaine et économique, la visibilité métropolitaine et l'association des habitants.

### **Agence d'urbanisme et de développement Essonne-Seine-Orge**

Au-delà des missions des agences d'urbanisme « suivre les évolutions urbaines, participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement (...) », créer un espace de coopération sur le territoire de l'Essonne Seine Orge et favoriser l'émergence de projets structurants.

### **Association Seine Amont Développement**

Déployer une action publique forte et coordonnée autour des atouts et de la position stratégique de la Seine Amont et mettre en œuvre un processus de redynamisation économique et urbaine à travers un projet de territoire partagé.

### **Association de la Vallée Scientifique de la Bièvre**

Fédérer les acteurs scientifiques et territoriaux du territoire de la Vallée de la Bièvre ; construire un lieu permanent de débats et de mise en réseau des acteurs autour des questions de recherche et d'innovation ; promouvoir, à l'échelle de ce territoire, des projets transversaux et des projets de développement économiques et urbains.

### **Entente du Nord Métropolitain**

Dans une conception multipolaire de la métropole, penser plus largement l'avenir et le développement des territoires du Nord Métropolitain liés par les mêmes enjeux, à une échelle où peuvent se construire des complémentarités et des solidarités sur les thématiques suivantes : les transports et les déplacements, les pôles de développement et leurs complémentarités, les zones interstitielles entre différentes centralités, les universités, la formation et la vie étudiante.

### **Syndicat Mixte d'études et de projets de l'Est Parisien (ACTEP)**

Renforcer l'attractivité de l'Est parisien et développer économiquement ce territoire. Construire en commun une dynamique de développement harmonieuse, concertée au bénéfice des acteurs économiques et des habitants.

### **Entente Quadrant Sud Est**

Afficher une vision commune du développement du territoire et peser dans les débats sur le Grand Paris en défendant des projets structurants à l'échelle de l'Ile-de-France, sur les thématiques suivantes : transports, enseignement supérieur, santé et développement économique.

*Source : synthèse issue des statuts des structures et des entretiens réalisés.*

## 2.3 DES CONTEXTES TERRITORIAUX SPÉCIFIQUES

Si les grands objectifs sont partagés, l'analyse des facteurs de création des coopérations souples rappelle qu'elles s'inscrivent dans des contextes territoriaux spécifiques. Deux profils de territoire, impulsant des formes de coopérations souples de projet, peuvent être distingués.

### Des territoires identifiés, reconnus comme stratégiques par les institutions.

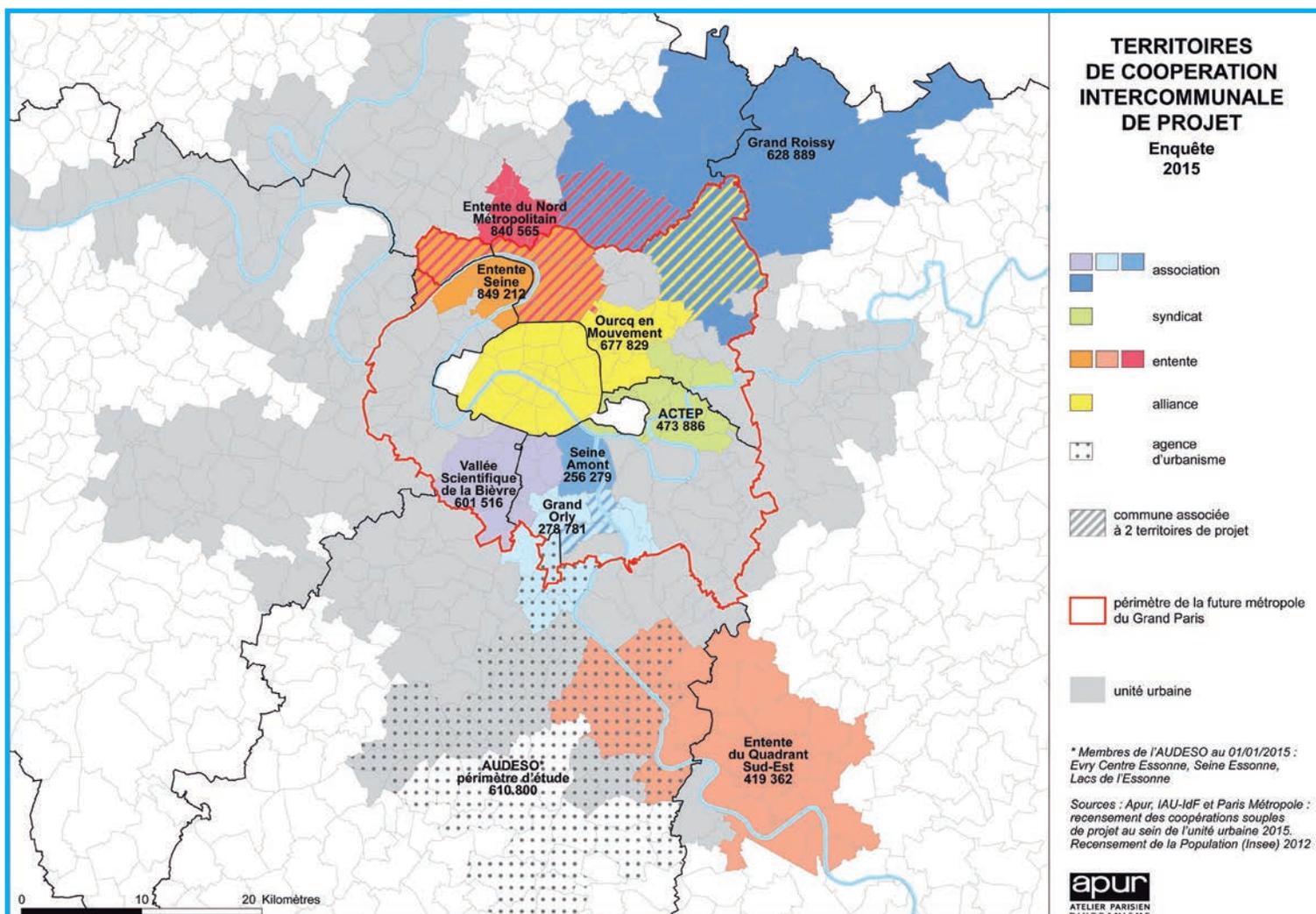
Le premier profil renvoie à des territoires reconnus comme stratégiques par les institutions, telles que les collectivités locales des sites aéroportuaires d'Orly et de Roissy. Les acteurs locaux de ces territoires cherchent, en s'organisant dans le cadre d'une coopération, à développer un projet « bottom-up » en réponse au projet promu par l'État.

*« Les élus locaux, dans leur diversité de sensibilité politique, au niveau des communes et aussi des conseils généraux, se sont battus pour faire reconnaître les droits des riverains . »*

**Stéphanie Daumin,**

Association des communes et communautés du Grand Orly

On peut aussi citer comme exemple, même si le contexte est différent, le territoire de la Seine Amont qui avait été identifié au Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) en 1994 comme un « secteur stratégique de redéveloppement économique et urbain ».



## DES TERRITOIRES EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE

Un second profil concerne des territoires plus faiblement identifiés, en quête de reconnaissance et cherchant à exister dans le système métropolitain. Les exemples sont nombreux : l'Association des collectivités territoriales de l'Est Parisien (ACTEP), l'Entente du Quadrant Sud-Est, l'Entente du Nord Métropolitain, l'Agence d'urbanisme et de développement Essonne Seine Orge (AUDESOS), l'Alliance de l'Ourcq en mouvement, la Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB).

*« On a Saclay d'un côté, Seine Amont de l'autre. La démarche des élus était de faire exister le territoire de la Vallée Scientifique de la Bièvre autour d'une unité pour ne pas se retrouver enclavés entre deux territoires forts [...] On ne voulait pas être le parent pauvre du développement mais au contraire valoriser ce territoire et montrer qu'il s'y passe quelque chose. »*

**Jean-Marc Nicolle,**

Association de la Vallée Scientifique de la Bièvre

*« Les élus disaient : on est un territoire en creux, l'État s'éloigne... Cela les a poussés à faire quelque chose, le premier projet de territoire du Centre Essonne Seine Orge. »*

**Anne-Véronique Vernardet,**

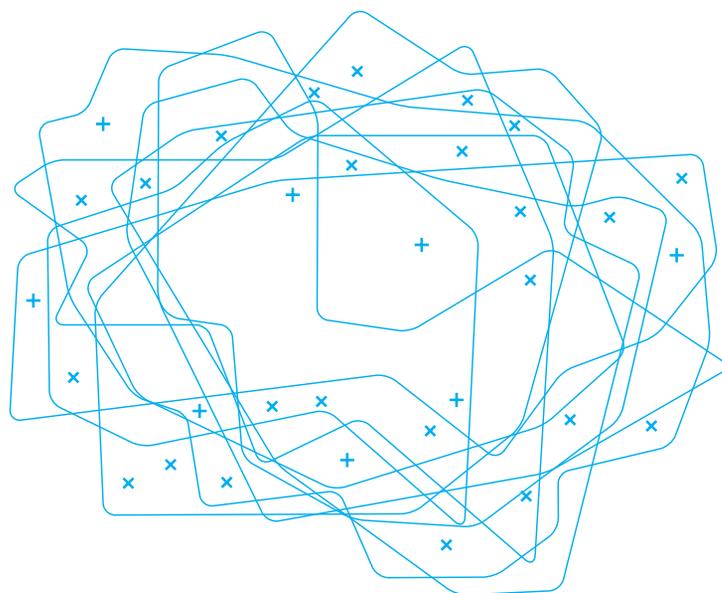
AUDESOS

Le développement de coopérations depuis une dizaine d'années sur ces territoires a nettement contribué à leur reconnaissance par les acteurs publics.

## DES TERRITOIRES AU-DELÀ DES LIMITES ADMINISTRATIVES

Le point commun entre ces coopérations étudiées est que toutes se sont développées sur des lieux de **discontinuité administrative, où le besoin d'articulation des politiques publiques est important.**

Plusieurs coopérations souples étudiées sont ainsi « **à cheval** » **sur plusieurs départements** : on peut citer l'Association des communes et communautés du Grand Orly, à cheval sur l'Essonne et le Val-de-Marne, la Vallée Scientifique de la Bièvre sur les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne, l'Actep, territoire s'étendant sur la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, ou encore l'Association du Grand Roissy qui s'étend quant à elle sur trois départements : la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne et le Val d'Oise). Elles favorisent donc l'émergence de projets là où les soutiens départementaux doivent être coordonnés.



# 3

## QUELS SONT SES EFFETS SUR LES ACTEURS ET SUR LES TERRITOIRES ?

Les coopérations souples de projet produisent des effets sur les acteurs et les territoires. En permettant la réalisation de projets, la communauté des acteurs tire, de l'action de ces outils, un certain nombre de plus-values.

### 3.1 LES PLUS-VALUES

#### APPRENTISSAGE COLLECTIF, MISE EN RÉSEAU ET EN COHÉRENCE

En structurant un lieu de dialogue, l'un des effets de cet outil est de permettre aux acteurs des territoires de **se connaître, d'échanger pour ensuite jouer la complémentarité** plutôt que la concurrence de manière souple.

*« La première étape c'est de se connaître que chacun dise les projets qu'il a et c'est en fonction des projets que les éléments convergent, les complémentarités sont apparues même si on pouvait les deviner. »*

*Michel Bisson,*  
Entente du Quadrant Sud Est

Elles favorisent **un apprentissage collectif**, la prise en compte de problématiques à traiter de manière globale et à très large échelle, permettent d'établir un diagnostic et de construire une vision commune du territoire. Les acteurs associés sont divers : politiques, mais aussi économiques, ou issus du monde de la recherche.

*« Le sud du territoire n'est pas trop mal desservi mais pour le Nord c'est catastrophique. Il faut réfléchir à cette population qui n'a pas accès à Roissy, cette population est souvent très paupérisée. »*

*Patrick Renaud,*  
Association des collectivités territoriales du Grand Roissy

La mise en réseau se fait **au niveau politique mais également technique** : les services des différentes collectivités ou EPCI membres créent des habitudes de travail en commun, favorables à des collaborations ultérieures sur des sujets divers.

*« Nous avons un référent technique par ville, c'est extrêmement important pour que cela fonctionne bien. »*

*Lilaa Lemmiz,*  
ACTEP

Ce besoin de mise en cohérence est parfois lié au fait de **partager une grande infrastructure** (ligne de transport, aéroport) ou **un élément de paysage** (canal, fleuve). Il peut aussi y avoir la volonté de s'allier avec différents niveaux de collectivités : communes, intercommunalités voire départements.

Ces échanges peuvent donner lieu à **des projets communs en réponse à des enjeux identifiés** tels que la mise en place d'itinéraires de pistes cyclables sur le territoire de l'Essonne Seine Orge (AUDESO), des actions de valorisation des berges sur le territoire de la Seine Amont (Seine Amont développement), la programmation de « l'été du canal » (Ourcq en mouvement), le projet d'un collège- lycée international (ACTEP).

## PESER DANS LE CADRE DE NÉGOCIATIONS

Un deuxième objectif fréquemment cité lors des entretiens réalisés en vue de cette étude est de **peser vis-à-vis d'acteurs extérieurs** (État, Région Île-de-France, acteurs économiques) dans le cadre de négociations.

*« On est plus fort si on est plus nombreux à dire la même chose. [...] Il y a des courriers sur le sujet du métro automatique co-signés des quatre présidents. Ça a un certain poids : ça fait une demi-ville de Paris ! »*

**Luc Strehaiano,**  
Entente du Nord Métropolitain

Cet objectif a été déterminant dans l'émergence de plusieurs des coopérations étudiées.

*« C'est une volonté politique de peser sur les instances, que l'Est parisien soit pris en considération. »*

**Jean-Pierre Spilbauer,**  
ACTEP

Ainsi, plusieurs exemples de **négociations fructueuses sur des projets de transport**, portées par les acteurs des coopérations, ont été soulignés lors des entretiens :

- la Tangentielle Nord et la charte aménagement transport par l'Entente du Nord métropolitain ;
- la Ligne 15 du Réseau du Grand Paris Express jusqu'à Roissy par l'Association des Collectivités du Grand Roissy ;
- le choix d'implication d'une gare TGV à Sénart négociée en s'appuyant sur la dynamique d'acteurs de l'Entente du Quadrant Sud-Est ;
- le soutien au projet de Transport en Commun en Site Propre (TZEN puis tramway) sur la RD 5 par Seine Amont Développement et porté aujourd'hui par la communauté d'agglomération de Seine Amont, qui a été créée depuis.

Le lobbying opéré par ces structures peut **créer les conditions pour obtenir des appuis de l'État** matérialisés par les Contrats de développement territorial (CDT), ou les Opérations d'Intérêt National (OIN). À titre d'exemple, l'Association des communes et communautés du Grand Orly et celle de l'Association Seine Amont Développement ont nourri, par leurs travaux et leurs réflexions, l'Opération d'Intérêt National Orly Rungis Seine Amont. De même, ces outils créent un espace de dialogue permettant aux collectivités de se rassembler et de parler d'une même voix face à l'État dans le cadre des travaux relatifs aux CDT par exemple.

Les travaux conduits au sein des coopérations sont également susceptibles de favoriser la mobilisation **de fonds pour financer des études ou des projets**. En 2007, les sommes allouées par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) dans le cadre d'un programme urbain intégré ont ainsi

pu bénéficier à la Seine Amont et financer la réalisation de neuf projets sur l'ensemble du territoire. Le Grand Projet 3 du territoire du Centre Essonne Seine Orge (CESO) élaboré par l'AUDES0 et intégré au Contrat de Projets État-Région 2007-2013, comporte dix-neuf opérations pour un investissement total de 95 M€.

## CRÉER UNE IDENTITÉ DE TERRITOIRE

En construisant l'image de marque d'un territoire, les promoteurs d'une coopération souple donnent une légitimité et **une place à leur territoire dans le système métropolitain.**

*« Ce que je vois de la démarche c'est qu'elle a permis de donner un cadre de référence et de mettre le projecteur sur ce territoire [...]. En 2010, avec l'émergence du Grand Paris, la consultation internationale, les élus se sont dit : « Il faut aller plus loin, quelle place pour le territoire dans la métropole ? »*

*François Loscheider,  
Vallée Scientifique de la Bièvre*

Les exemples sont nombreux : l'Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien, l'Entente du Nord Métropolitain, l'Alliance de l'Ourcq en mouvement, Seine Amont Développement, la Vallée Scientifique de la Bièvre. Les statuts de l'Association des communes et communautés du Grand Orly expriment cet objectif d' « affirmer le territoire du Grand Orly comme un territoire de projets et d'équilibre au sein de la métropole parisienne ».

Les échanges peuvent se formaliser par **l'élaboration de projets** de territoires tels que :

- l'Atlas du Grand Orly ;
- le projet de territoire de Seine Amont Développement ;
- le projet de territoire de l'Association des Collectivités Territoriales de l'Est Parisien ;
- le projet d'aménagement du CESO de l'AUDES0 (GP3) ;
- le Schéma de Développement territorial de la Vallée Scientifique de la Bièvre.

## EFFETS DE LEVIER

La dynamique, impulsée par une réflexion à l'échelle des territoires de coopération, peut aussi **irriguer les politiques communales et communautaires** qui en sont membres, à travers la mise en œuvre de projets d'aménagement par exemple. Les principes établis en commun sont repris par chaque collectivité dans le cadre de leur intervention sur leur territoire.

*« Les grands objectifs de l'alliance sont repris par toutes les villes et les agglomérations »  
Juliette Arrighi, Marthe Mouradian,  
Ourcq en Mouvement*

Imprégnés d'une culture commune et disposant d'une information sur les projets des autres collectivités, les acteurs des collectivités membres mènent leurs propres projets dans une cohérence d'ensemble.

## 3.2 - LES LIMITES

Lors des entretiens avec les élus et les techniciens des coopérations étudiées, des limites ont néanmoins été soulevées, en lien avec la souplesse de ces outils.

Une première limite renvoie à un certain **manque de légitimité en raison du cadre juridique « soft »** de ces structures de coopérations. Elles peuvent manquer d'autorité sur la durée et avoir une certaine difficulté à s'imposer vis-à-vis des autres acteurs et, en premier lieu, des services de l'État.

*« Avec une coopération souple, nous ne sommes pas obligés de rentrer dans des logiques de pouvoir. C'est la force de cet outil mais également une faiblesse. Nous pourrions être plus volontariste dans nos projets et développer une synergie autour d'eux s'il y avait un leadership politique. »*

**Jean-Marc Nicolle,**  
Vallée Scientifique de la Bièvre

Par ailleurs, la dynamique repose largement sur des individualités et peut s'essouffler si celles-ci ne les portent plus : il n'existe pas de cadre formel susceptible de garantir la pérennité de la structure. C'est aussi ce qui explique son caractère adaptable.

*« La situation est compliquée depuis le dernier renouvellement municipal, car certains acteurs ont changé. »*

**Anne-Véronique Vernardet,**  
AUDESO

Une deuxième limite tient **au caractère flou, mouvant et multiple des périmètres**. On peut distinguer le périmètre d'adhésion, rassemblant les collectivités membres de la coopération et des périmètres de projets qui peuvent varier selon les sujets.

*« La Vallée Scientifique de la Bièvre a toujours été floue sur son périmètre même si la création des intercommunalités a cristallisé un peu le réseau des partenaires. »*

**François Loscheider,**  
Vallée Scientifique de la Bièvre

*« La question des limites n'a de sens que lorsqu'on est dans une logique de gestion partagée. Quand on est dans des outils souples, il faut qu'il y ait une cohérence, une légitimité, un contenu. Mais après la volonté c'est de n'écarter personne. »*

**Stéphanie Daumin,**  
Association des communes et communautés du Grand Orly

Si l'entrée dans ces coopérations est aisée, le retrait de membres est tout aussi simple et fait l'objet d'un formalisme très réduit. Plusieurs coopérations souples, parmi celles qui ont été enquêtées, ont connu depuis leur création des variations de périmètres liées aux adhésions et aux retraits successifs de certains de leurs membres. Le départ d'adhérents est propre à compromettre la pérennité de certains projets menés par ces coopérations, ainsi que la stabilité de leurs ressources.

Une troisième limite renvoie au **mode de décision potentiellement bloquant**, l'unanimité, au sein d'une organisation collégiale souvent transpartisane et dans certains cas ne se limitant pas aux seuls acteurs politiques.

*« La souplesse est sa propre rigidité. Pour que ça avance, il faut qu'il y ait l'unanimité. »*

**Luc Strehaiano,**  
Entente du Nord Métropolitain

*« On est sur le plus petit dénominateur commun. »*

**Anne Fourniau,**  
Seine Amont Développement

Ainsi, certains sujets clivants tels que les enjeux du logement, ne sont pas abordés dans le cadre de ces coopérations, alors même que les enjeux associés peuvent être considérés comme relevant aussi d'une échelle supra communale.

Une quatrième limite réside dans **le manque de portage opérationnel des projets**, au sein de ces coopérations souples de projets qui constituent avant tout des instances relais. Une limite qui tient à la forme juridique même de ces outils, ne disposant ni de services ni de moyens suffisants pour mettre en œuvre les projets définis. Elles jouent un rôle d'impulsion avant de passer le relais à d'autres acteurs pour la mise en œuvre (communes, intercommunalités, acteurs économiques) avec une possible perte en ligne.

*« Il nous manque aussi des moyens pour pérenniser ces projets territoriaux. »*

**Jean-Marc Nicolle,**  
Vallée Scientifique de la Bièvre

Plusieurs acteurs interrogés soulignent enfin que ces coopérations souples souffrent d'**un déficit de lisibilité démocratique**. Assimilées à des outils techniques, leurs actions ne sont que très rarement connues des habitants.

*« Aujourd'hui, l'ACTEP en tant que nom est totalement inconnue de 99 % des habitants et est connue à 99 % des institutions. »*

**Jean-Pierre Spilbauer,**  
ACTEP

# CONCLUSION

## ET DEMAIN, QUELLES PERSPECTIVES ?

En termes de perspectives, il convient de distinguer le devenir des coopérations existantes et l'avenir de l'outil « coopération souple de projet ». Ce deuxième point renvoie à l'origine même de l'étude : saisir, à travers une analyse des coopérations existantes en Île-de-France, en quoi et comment cet outil peut être utile à une meilleure articulation entre les territoires dans le nouveau contexte institutionnel.

### LE DEVENIR DES COOPÉRATIONS SOUPLES EXISTANTES

Les réformes territoriales en cours, qui voient notamment la recomposition en profondeur du paysage intercommunal en seconde couronne et la création des territoires de la Métropole du Grand Paris (MGP), font peser des incertitudes sur le devenir des coopérations souples existantes.

#### Trois scénarios peuvent être envisagés :

- **L'évolution de la coopération en une structure plus intégrée** (intercommunalités, territoires). Ceci signifierait que le périmètre et les acteurs demeurent mais que son cadre juridique change. L'apport de ces structures en termes de préparation, de transmission pour la reconnaissance et pour la constitution des nouveaux territoires sera non négligeable dans ce contexte.
- **Le maintien de la coopération souple** qui peut être amenée à se recomposer, à s'ouvrir à d'autres acteurs. Elle ne disparaîtrait donc pas car son intérêt et son rôle spécifique demeure, malgré la création de nouveaux cadres institutionnels. La coopération apporte une réponse sur des enjeux bien spécifiques posés à une autre échelle : les enjeux liés aux transports, aux fleuves, aux canaux, et dans certains cas aux projets urbains à l'interface des périmètres institutionnels.
- Le 3<sup>e</sup> scénario combine les deux premiers : on peut faire l'hypothèse **d'une évolution de la coopération vers une forme plus intégrée** mais sur **un périmètre sensiblement différent** de celui d'aujourd'hui.

Si l'intérêt de ce type de structures est démontré, certaines d'entre elles peuvent évoluer de façon substantielle (membres, type de coopération), conduisant à une mutation radicale qui s'assimile à une disparition de la coopération souple actuelle. Toutefois, de telles évolutions ne signifient pas que les « coopérations souples de projet » n'ont aucun avenir en tant qu'instrument d'action publique dans le futur paysage institutionnel francilien.

### L'AVENIR DE L'OUTIL « COOPÉRATION SOUPLE DE PROJET »

Aurait-on raison de penser que l'outil « coopération souple de projet » se limite à une simple étape vers une forme d'intégration plus poussée entre collectivités, tout en reconnaissant que cet instrument a un rôle déterminant pour son apport dans l'apprentissage du travail collectif entre élus, et dans l'émergence d'une vision territoriale partagée ?

Au-delà de ce rôle de préfiguration, l'étude souligne **les propriétés de cet outil qui en font la force et l'intérêt** : sa **souplesse de fonctionnement**, son **adaptabilité** en fonction des projets portés (transport, enseignement, développement économique), sa **réactivité** par rapport aux pesanteurs institutionnelles, son **caractère temporaire** ou éphémère (« une structure à durée déterminée »).

La flexibilité, qui est l'une des composantes de la nouvelle grammaire de l'action publique locale, constitue l'un des marqueurs des coopérations souples de projet. En cela, **elles s'inscrivent dans la modernité de l'action publique.**

Il semblerait ainsi que les « coopérations souples de projets » puissent avoir **un apport spécifique dans le futur contexte régional.**

Demain, le paysage institutionnel francilien devrait se caractériser par une carte achevée de l'intercommunalité, des structures intercommunales à l'assise territoriale plus large en grande couronne, et l'émergence de territoires au sein de la Métropole du Grand Paris.

Pour autant, il est probable que le nouveau découpage territorial ne réponde qu'imparfaitement à la géographie des enjeux et à celle des projets. Or, c'est à cette **échelle intermédiaire et interstitielle**, que les élus pourraient mobiliser ces formes de coopérations en vertu de leurs propriétés mises en lumière dans cette étude.

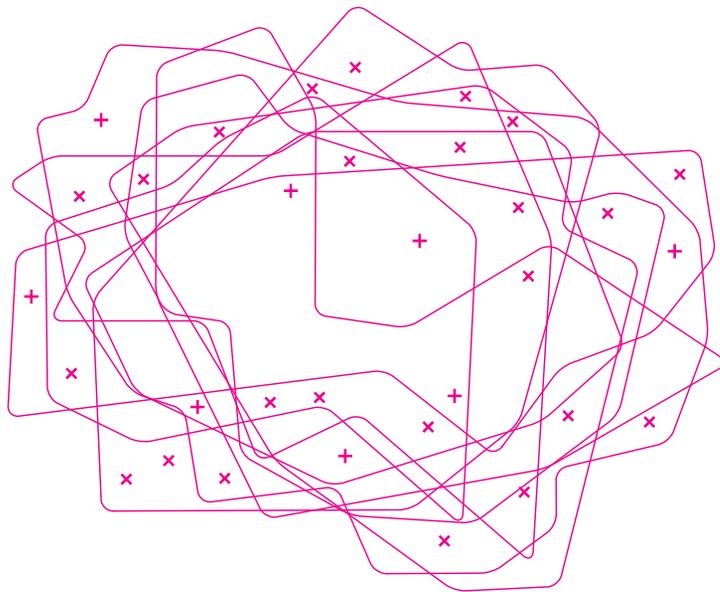
On pourrait ainsi envisager trois types de situations au moins, où l'utilisation de ces structures souples pourrait être pertinente :

- **pour porter des projets à l'articulation des territoires de la MGP entre eux** : le nouveau découpage intra-MGP, même avec des périmètres élargis, ne sera pas nécessairement en cohérence avec certains enjeux qui débordent des frontières communales telle que, par exemple, la problématique du fret le long du Canal de l'Ourcq ;
- **pour porter des projets à l'articulation des territoires de la MGP et des intercommunalités de la grande couronne** ; là encore certains enjeux, tels que les questions de transports, d'environnement ou de paysage, ne s'arrêtent pas aux périmètres institutionnels ;
- et enfin, **pour porter des projets à l'articulation des territoires intercommunaux de la grande couronne**, dont les nouvelles coupes ne correspondront sans doute pas systématiquement aux « bassins de vie », aux « bassins de transports » ou à d'autres problématiques en lien avec le développement économique, le tourisme ou l'environnement.

Leur apport, dans le nouveau contexte, sera sans doute moins lié qu'auparavant à l'enjeu de construction d'une identité ou d'un projet de territoire, auquel les nouvelles intercommunalités devraient répondre. Demain, l'intérêt de cet outil devrait plutôt concerner la construction de projets spécifiques, à cheval sur plusieurs niveaux de collectivités.

L'outil « coopération souple de projet » n'a donc peut-être pas dit son dernier mot. Les élus pourront sans doute s'en servir dans le nouveau cadre institutionnel pour faire du lien entre les territoires du système métropolitain, et entre les acteurs institutionnels, économiques et la société civile, afin d'éviter que ne s'établisse une césure artificielle entre les territoires *insiders* bénéficiant des avantages de la MGP et les *outsiders*, situés à la périphérie.

Au-delà, cette étude conduit également à s'interroger sur la méthode de construction du futur projet métropolitain de la Métropole du Grand Paris : celui-ci prendra-t-il en compte les territoires allant se situant en dehors de la métropole institutionnelle ? Il s'agirait là d'un signe fort d'ouverture, augurant de la poursuite du dialogue engagé à l'échelle du périmètre de Paris Métropole.



# annexes

## annexe 1

### LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## annexe 2

### FICHES DESCRIPTIVES DES COOPÉRATIONS SOUPLÉS ÉTUDIÉES

## ANNEXE 1

### LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Les personnes rencontrées dans le cadre des entretiens semi-directifs sont vivement remerciées pour leur disponibilité, et pour avoir apporté des éléments fondamentaux qui ont permis la réalisation de cette étude.

**1 - Ourcq en mouvement** : **Juliette Arrighi** (chargée d'études coopération territoriale, Direction de la stratégie de l'organisation et de l'évaluation, au département de Seine-Saint-Denis) et **Marthe Mouradian** (chargée d'études, Bureau de l'aménagement, Direction de l'aménagement et du développement, Département de la Seine-Saint-Denis) ;

**2 - Entente du Nord Métropolitain** : **Luc Strehaiano** (président de la Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency) et **Patrice Giroit** (directeur général des services de la CAVAM) ;

**3 - Entente du Quadrant Sud Est** : **Michel Bisson** (président du Syndicat d'Agglomération Nouvelle de Sénart) ;

**4 - Association des communes et communautés du Grand Orly** : **Stéphanie Daumin** (maire de Chevilly-Larue) ;

**5 - Association des Collectivités du Grand Roissy** : **Patrick Renaud** (président de la Communauté d'Agglomération Roissy Porte de France) accompagné de **Muriel Chaudet** (directrice générale adjointe des services, Communication, Culture et Grand Roissy à la CA Roissy Porte de France) et de **M. Lochouam** (directeur de cabinet) ;

**6 - Association Seine Amont Développement** : **Anne Fourniau** (directrice de SAD) ;

**7 - Association Vallée Scientifique de la Bièvre** : **Jean-Marc Nicolle** (vice-président de la CA des Hauts de Bièvre, délégué spécial au Grand Paris au conseil régional d'Île-de-France) et **François Loscheider** (secrétaire général de la VSB) ;

**8 - Syndicat Mixte d'études et de projet de l'Est parisien** : **Jean-Pierre Spilbauer** (maire de Bry-sur-Marne et délégué général de l'ACTEP) accompagné de **Cécile Poddevin** (directrice de cabinet) et de **Lilaa Lemmiz** (chef de projet développement économique à l'ACTEP) ;

**9 - Agence d'urbanisme et de développement du Centre Essonne-Seine-Orge** : **Zakaria Zaïdane** (directeur de cabinet de François Chouat, président de la CA Evry Centre Essonne) et **Anne-Véronique Vernardet** (directrice de l'AUDESO).

Sont également remerciés pour leur disponibilité dans le cadre d'échanges plus informels sur les sujets concernant l'étude : **Hugues Ribault** (maire d'Andrésy), **Arnaud Trécour** (CA du Val d'Orge), **Chloé Petazzi**, **Blaise Taine** et **Véronique Lavigne** (Plaine Commune), **Mathieu Beigbeder** (Rueil-Malmaison), ...

## ANNEXE 2

### FICHES DESCRIPTIVES DES COOPÉRATIONS SOUPLES ÉTUDIÉES

À la suite des conclusions de l'étude, issues d'une analyse comparative des coopérations souples étudiées, ces annexes proposent des fiches descriptives détaillées sur chaque structure. Il s'agit de permettre une meilleure compréhension de leurs singularités (acteurs, objectifs, principales réalisations...) dans un contexte territorial donné (la cartographie proposée présente un focus sur le territoire, en montrant les autres formes de coopérations telles que les CDT, les intercommunalités, et les outils mis en place par l'État).

**L'ordre des annexes suit des regroupements par forme juridique des structures :**

#### aLLiance

1 - Alliance l'Ourcq en mouvement

#### ENTENTES

2 Entente du Nord Métropolitain

3 - Entente du Quadrant Sud Est

#### ASSOCIATIONS

4 - Association des communes et communautés du Grand Orly

5 - Association des Collectivités du Grand Roissy

6 - Association Seine Amont Développement

7 - Association Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB)

#### SYNDICAT

8 - Syndicat Mixte d'études et de projets pour l'Est Parisien (ACTEP)

#### AGENCE D'URBANISME

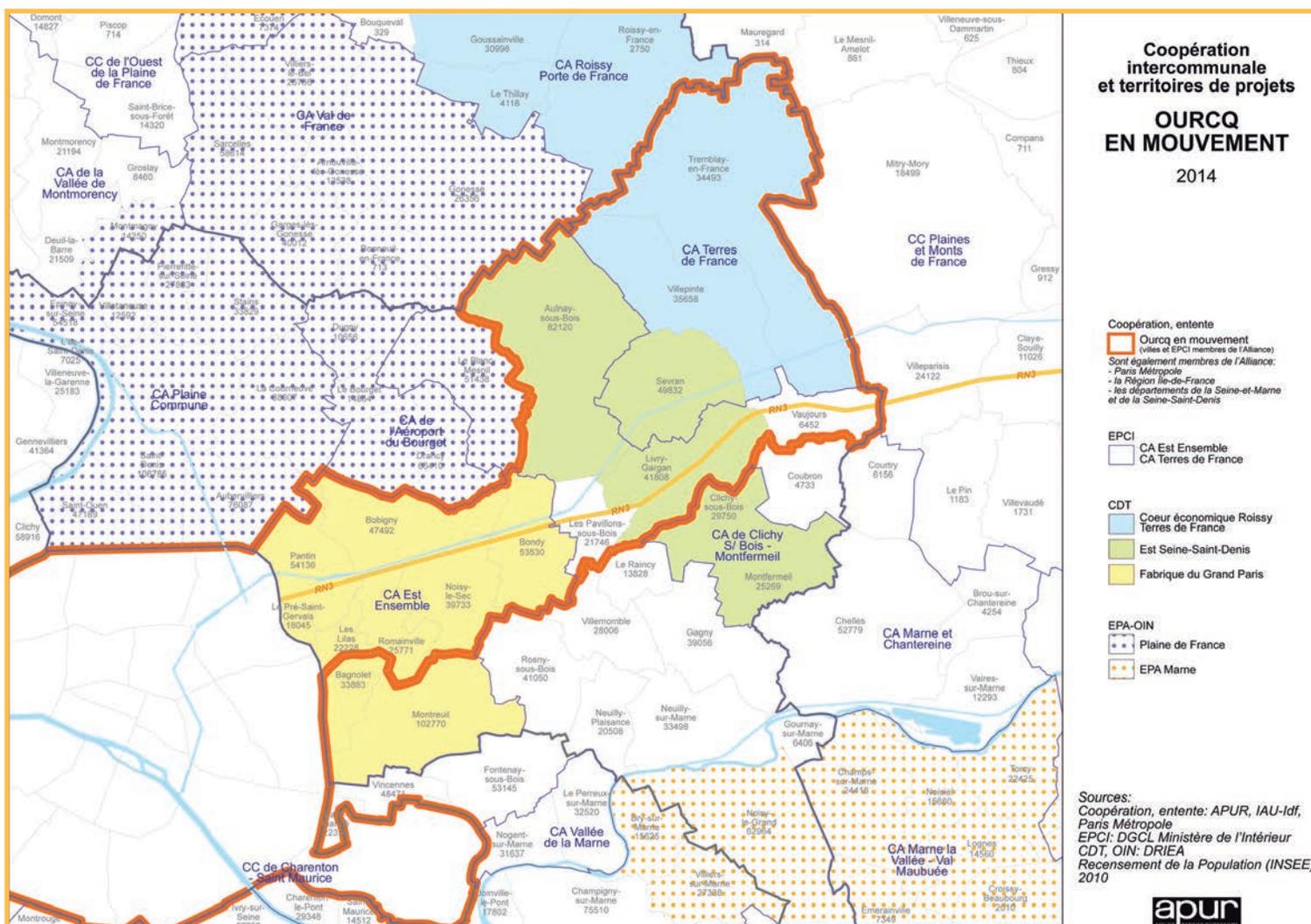
9 - Agence d'urbanisme et de développement Essonne-Seine-Orge (AUDES0)

## 1 - ALLIANCE DE L'OURCQ EN MOUVEMENT

L'alliance L'Ourcq en mouvement a été créée en 2010 sous l'impulsion du département de Seine-Saint-Denis, en réponse à l'Appel à Initiatives de Paris Métropole. Elle couvre un large territoire (un tiers du département) autour du canal de l'Ourcq et de l'ex-RN3, le cœur de la Seine-Saint-Denis, Paris et la Seine-et-Marne. 680 000 habitants sont concernés.

L'alliance s'appuie sur les projets des collectivités partenaires. Elle entend renforcer le potentiel de développement de ce territoire, en construisant une cohérence bénéfique aux habitants et usagers.

Elle fait l'objet d'une signature entre 21 collectivités et des organismes publics : Paris Métropole, la Région Île-de-France, les Départements de la Seine-et-Marne et de la Seine-Saint-Denis, les Communautés d'Agglomération Est Ensemble et Terres de France, les Villes de Paris, Aulnay-sous-Bois, Bobigny, Bondy, Le Pré Saint-Gervais, Les Lilas, Livry-Gargan, Noisy-le-Sec, Pantin, les Pavillons-sous-Bois, Romainville, Sevran, Tremblay-en-France, Vaujours, Villepinte et le Parc de la Villette. Elle compte aussi des partenaires techniques : Sequano Aménagement, le Comité Départemental du Tourisme, l'APUR, l'IAU-IdF, etc.



Elle s'appuie sur un document d'alliance fédérateur construit autour de trois objectifs : la régénération urbaine et économique, la visibilité métropolitaine et l'association des habitants.

Pour traduire les engagements des partenaires, des instances de dialogue ont été mises en place : les commissions techniques et la conférence annuelle des élus. Les commissions permettent d'élaborer des positions communes et peuvent donner lieu à des actions opérationnelles ou de communication. Trois thématiques ont notamment été traitées depuis 2012 : signalétique vélo du canal, animations d'été, culture et patrimoine.

Depuis 2014, la charte du paysage, des usages et de l'aménagement du Canal de l'Ourcq et une nouvelle instance de coordination, la mission canal, permettent de traiter les enjeux spécifiques liés à la section à grand gabarit du canal, de Paris à Pavillons-sous-Bois.

-  Création et évolution de la structure
-  Productions concrètes de la coopération
-  Dates clés du contexte institutionnel local



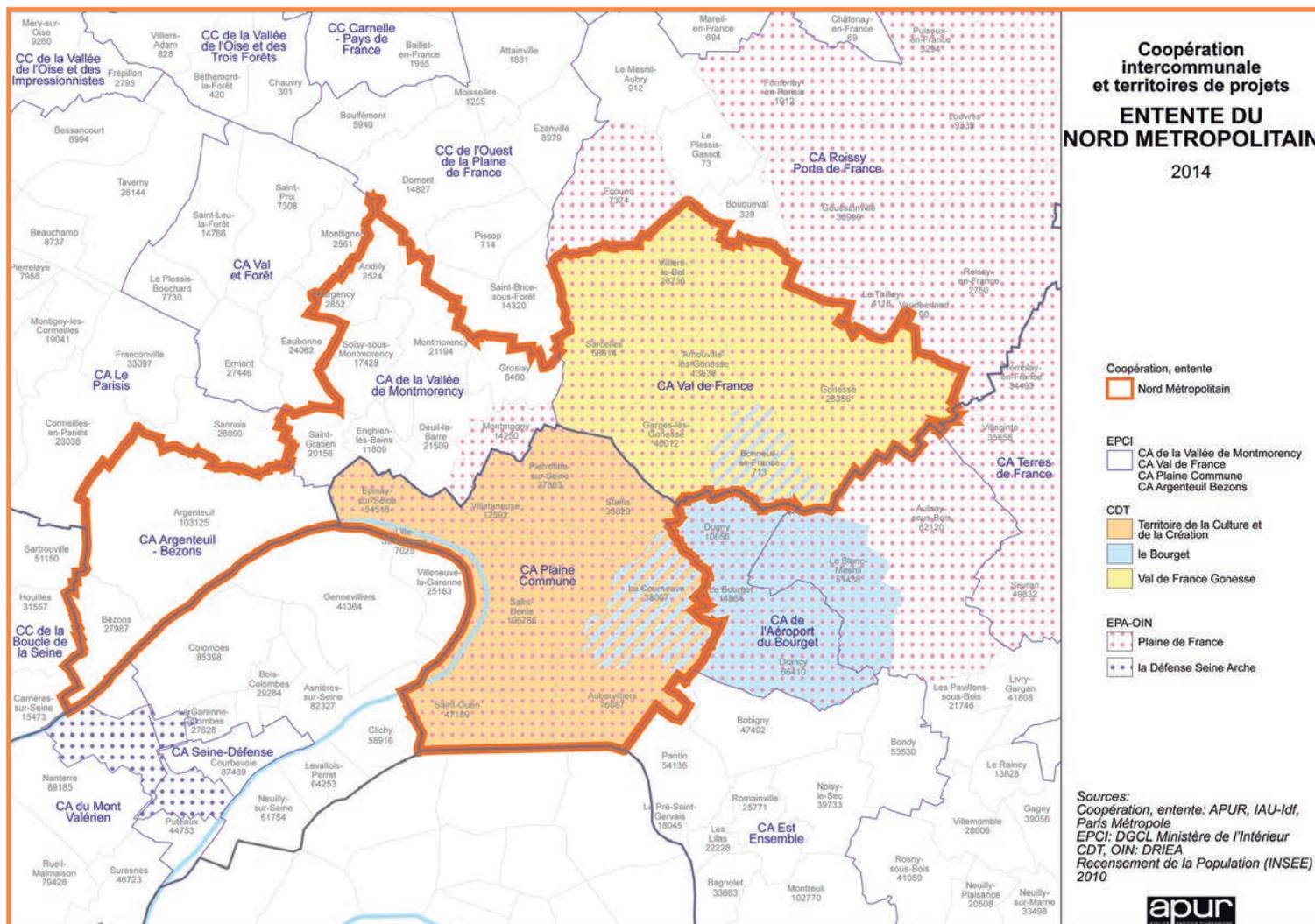
## 2 - ENTENTE DU NORD MÉTROPOLITAIN

La volonté de créer l'Entente du Nord Métropolitain est née des différentes rencontres entre les représentants des communautés d'agglomération du Nord Métropolitain, notamment sur le projet de transport de la Tangentielle Nord. Dans une conception multipolaire de la métropole, son objectif est de penser plus largement l'avenir et le développement de ces territoires à une échelle où peuvent objectivement se construire des complémentarités et solidarités.

L'Entente du Nord Métropolitain regroupe quatre communautés d'agglomération : Argenteuil-Bezons, Plaine Commune, Val de France, Vallée de Montmorency.

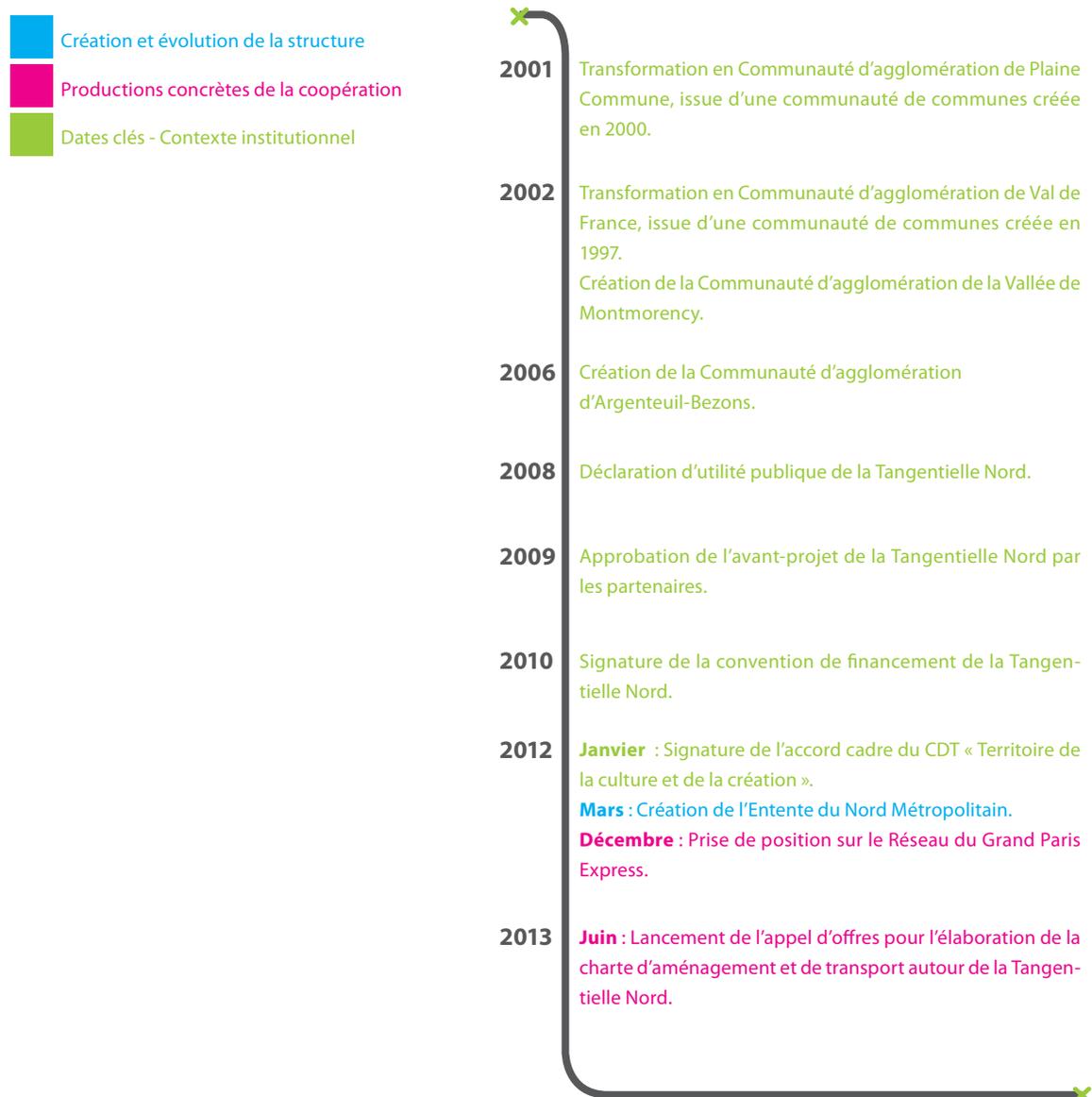
Selon ces statuts, l'Entente a pour objet la réalisation d'études autour des quatre grands thèmes suivants :

- les transports et les déplacements, notamment au travers d'une réflexion à mener concernant le développement territorial autour de la Tangentielle Nord (Tram Express Nord) ;
- les pôles de développements et leurs complémentarités, s'inscrivant dans les projets de développement territorial ;



- les zones interstitielles entre différentes centralités, avec établissement d'un diagnostic et d'une cartographie identifiant leurs spécificités et caractéristiques ;
- l'université, la formation et la vie étudiante afin de contribuer à faire du Nord métropolitain un pôle d'excellence.

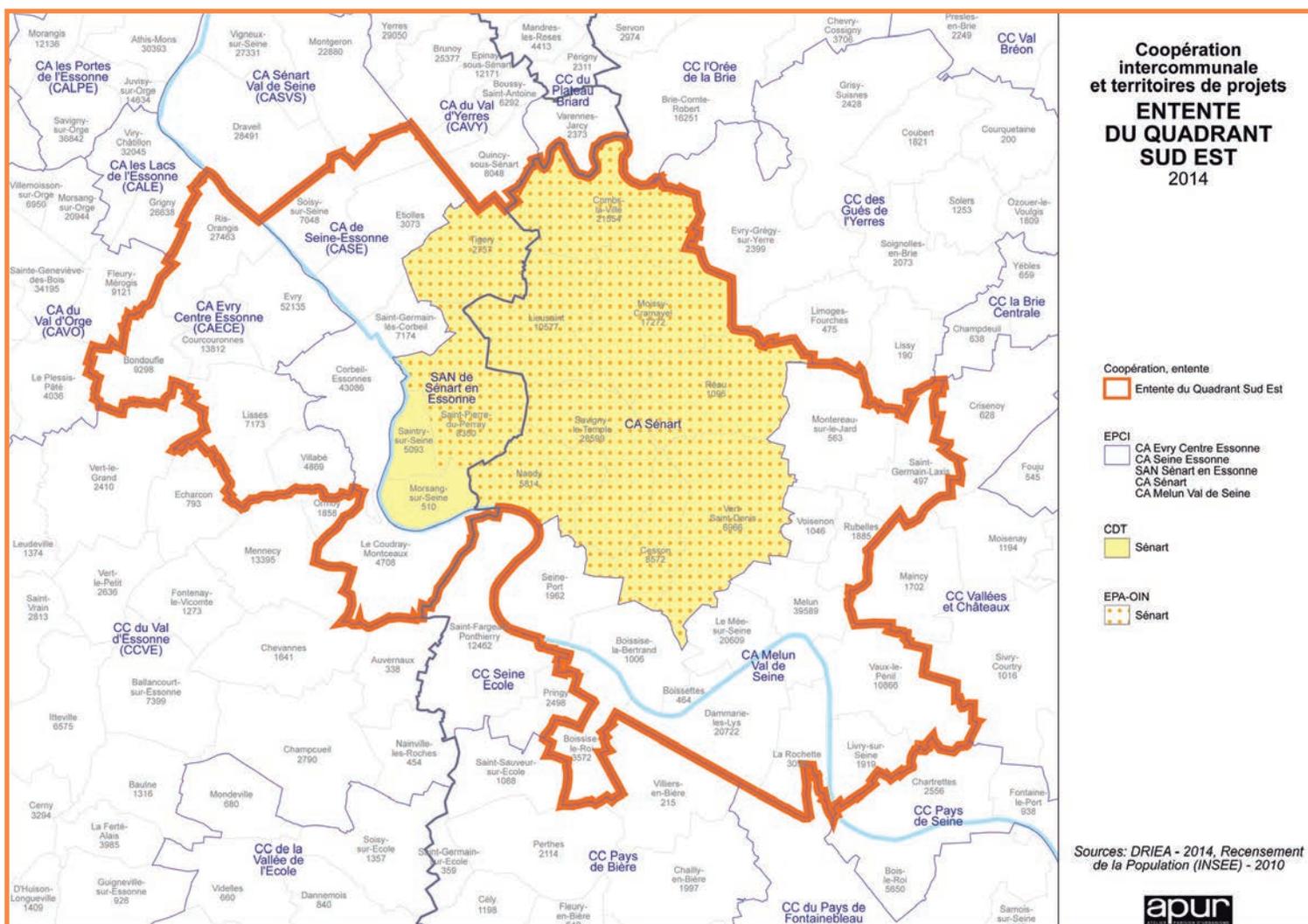
D'un point de vue organisationnel, une conférence de l'Entente a été constituée composée de 3 membres et d'un suppléant représentant chaque communauté d'agglomération. Les statuts définissent une présidence annuelle tournante. Il est recouru aux moyens humains et matériels de l'ensemble des communautés membres pour assurer si nécessaire le bon fonctionnement de l'Entente.



### 3 - ENTENTE DU QUADRANT SUD EST

L'entente du Quadrant Sud Est a été créée, en 2011, sous l'impulsion d'élus locaux d'un territoire interdépartemental s'étendant de l'est de la Seine-et-Marne au Centre Essonne. Elle a deux ambitions principales : afficher une vision commune du développement du territoire et peser dans les débats sur le Grand Paris en défendant des projets structurants à l'échelle de l'Île-de-France (gare TGV sur Sénart et stade de rugby sur Evry).

Elle concerne un peu plus de 400 000 personnes et regroupe trois communautés d'agglomération (Evry Centre Essonne, Melun Val de Seine et Sénart) et un syndicat d'agglomération nouvelle (Sénart en Essonne). La participation de la CA Seine Essonne, qui avait été amorcée, n'a pas été entérinée en pratique. Les principaux enjeux de cette entente sont les transports, l'enseignement supérieur, la santé et le développement économique.



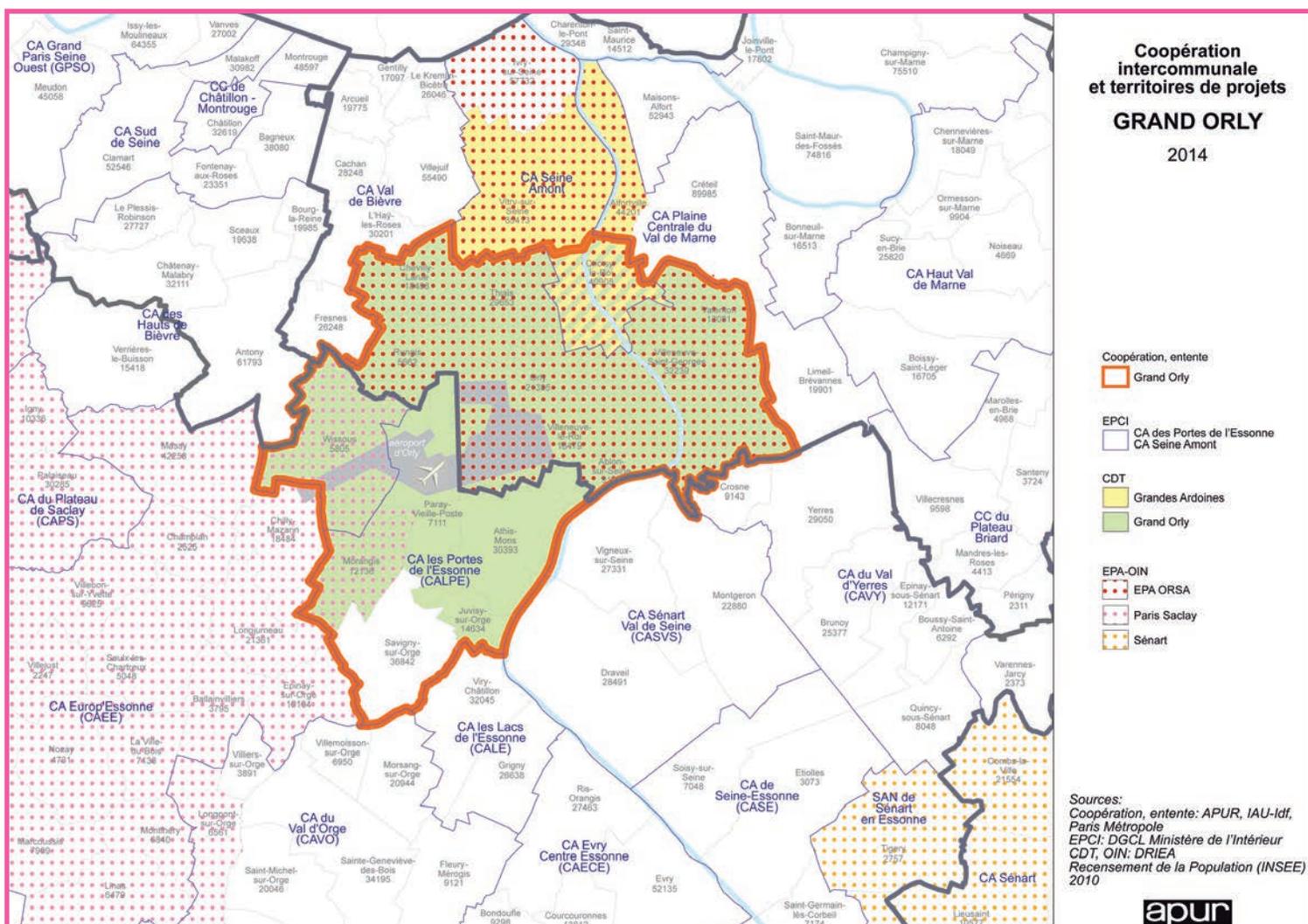
- Création de l'entente
- Productions marquantes de la coopération
- Contexte institutionnel local



## 4 - ASSOCIATION DES COMMUNES ET COMMUNAUTÉS DU GRAND ORLY

Créée en 2011 dans la continuité des Assises d'Orly, l'Association des communes et communautés du Grand Orly vise à affirmer le territoire du Grand Orly comme un territoire de projets et d'équilibre au sein de la métropole parisienne, dans la perspective tracée par la charte de développement durable du pôle d'Orly. Son objectif est d'affirmer l'identité et l'intérêt métropolitain du territoire et de valoriser ses intérêts en matière de développement économique, d'emploi, d'aménagement du territoire, de transports et d'habitat.

L'Association des communes et communautés du Grand Orly regroupe 15 villes du Val-de-Marne et de l'Essonne riveraines de l'aéroport d'Orly (Ablon-sur-Seine, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fresnes, Orly, Rungis, Valenton, Villeneuve- Saint-Georges, Villeneuve-le-Roi) et la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne (qui regroupe cinq communes). Elle rassemble 280 000 habitants.



Sont associés d'autres acteurs via l'Association pour le développement économique du pôle Orly Rungis (ADOR) qui rassemble les acteurs économiques du territoire : Aéroports de Paris, Altaréa, Ségécé, Semmaris, Sogaris, Silic-Socomie.

En termes de moyen, l'association disposait d'un poste de chargé de mission, mis à disposition par convention.

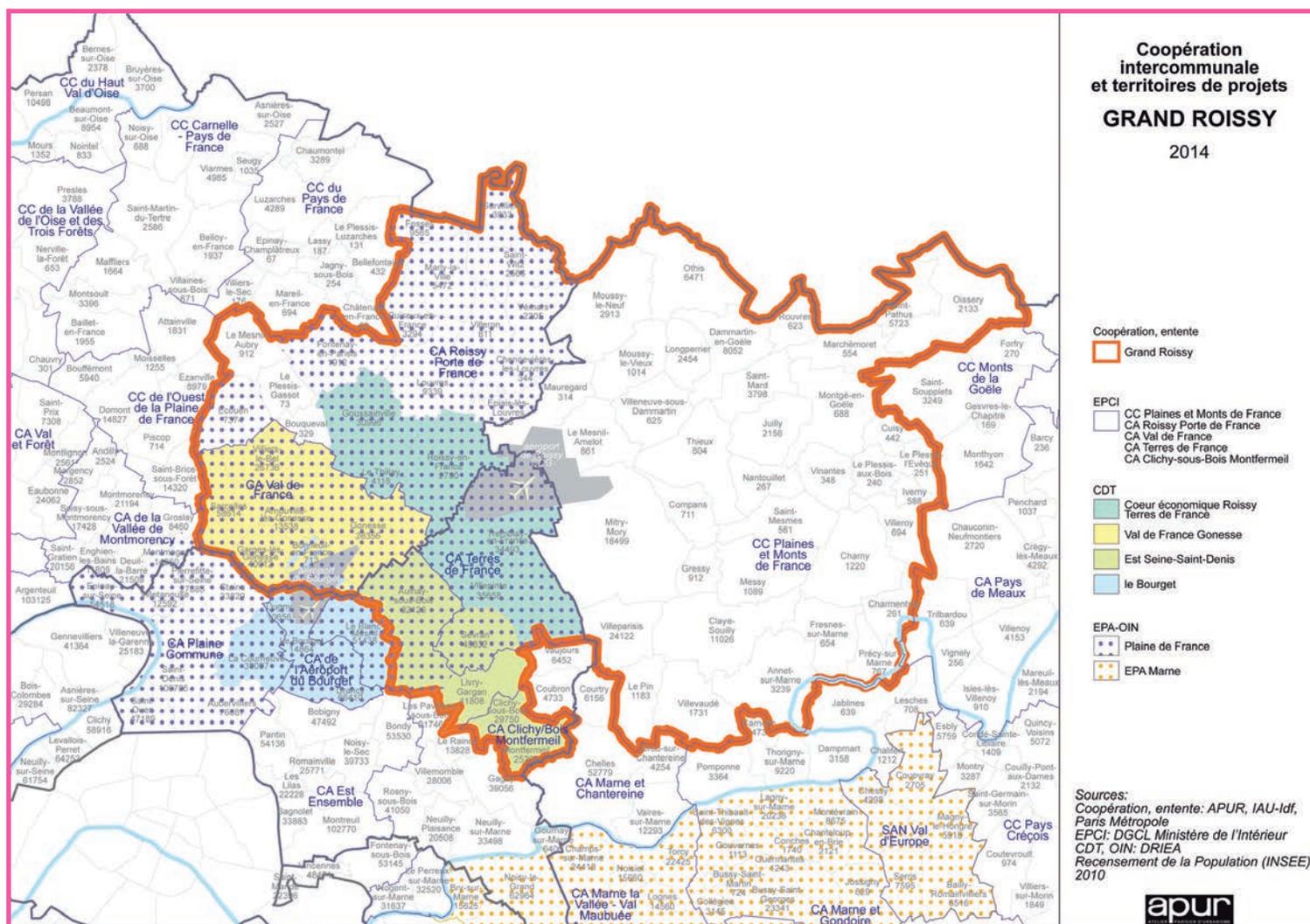
- Création et évolution de la structure
- Productions concrètes de la coopération
- Dates clés du contexte institutionnel local



## 5 - association des collectivités du Grand Roissy

L'association des collectivités du Grand Roissy (ACGR) a été créée le 19 octobre 2011, dans le cadre des réflexions sur le Grand Paris, afin de réunir l'ensemble des collectivités sous une représentation unique pour mieux défendre leurs enjeux et leur vision dans ces débats. Ses principaux objectifs sont de :

- proposer à l'État, à la région et aux départements des modalités de gouvernance du Grand Roissy, d'en définir le périmètre et de conduire les discussions au nom des membres de l'association ;
- participer aux réflexions sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du territoire et en particulier à celles liées au Grand Paris, aux projets de transports en commun, d'équipements et d'infrastructures indispensables au développement du Grand Roissy ;
- recueillir et étudier toutes les propositions pouvant émaner des collectivités territoriales membres de l'association ;
- assurer la liaison permanente entre les collectivités territoriales membres de l'association d'une part et avec les départements, la région et l'État d'autre part.



L'ACGR représente près de 650 000 habitants et couvre cinq intercommunalités, 69 communes, situées à l'interstice de trois départements de petite et grande couronne. Ce périmètre, qui représente un bassin cohérent de vie et d'emplois, a évolué depuis la création de l'association en 2011. Quatre contrats de développement territorial sont également en cours sur le territoire : Cœur économique Roissy Terres de France, Est Seine-Saint-Denis, Pôle Métropolitain du Bourget, Val de France / Gonesse / Bonneuil-en-France.

- Création et évolution de la structure
- Productions concrètes de la coopération
- Contexte institutionnel local

**2002** ✕  
Création de l'Établissement Public d'Aménagement (EPA) Plaine-de-France.  
Transformation en CA de la CC Val de France, créée en 1997.

**2009** Lancement de la démarche de promotion internationale du Grand Roissy (Hubstart Paris®).

**2010** Création de la CA Terres de France.

**2011** Janvier : Assises du Grand Roissy.  
Octobre : Création de l'ACGR.

**2012** Février : Première conférence territoriale du Grand Roissy – Présentation d'un projet de Charte d'aménagement durable du Grand Roissy.  
Décembre : Remise du Rapport de Pascal Auzannet sur le projet de futur métro automatique Grand Paris Express estimant les coûts du projet et analysant les critères possibles de sa priorisation.

**2013** Janvier :  
- Sondage de l'institut CSA auprès d'habitants de 26 communes du Grand Roissy sur la mise en service de la ligne rouge du Grand Paris Express.  
- Motion présentée à l'Assemblée nationale par 60 élus du Grand Roissy et du Bourget sur la mise en service des tronçons Nord et Est de la ligne rouge du Grand Paris Express.  
Février : Remise par 80 élus du Grand Roissy à la ministre chargée de l'égalité des territoires et du logement, Cécile Duflot, d'une pétition relative au projet du Grand Paris Express.

✕

**2013** Diagnostic habitat du Grand Roissy.  
Juin : 3<sup>e</sup> conférence territoriale du Grand Roissy.  
Validation du CDT Pôle Métropolitain du Bourget.  
Création de l'association, Hubstart Paris Region®.  
Approbation du SDRIF, qui consacre le territoire du Grand Roissy, comme territoire d'intérêt métropolitain.  
Transformation en CA et extension de la CC Roissy Porte de France.

**2014** Réflexions sur l'avenir de l'association, dans le contexte des réformes institutionnelles.  
Forum Emploi/Formation - Les rendez-vous emploi du Grand Roissy.  
Signature du CDT Cœur économique Roissy Terres de France (après enquête publique).  
Validation du CDT Est Seine-Saint-Denis par le comité de pilotage.  
Signature du CDT Val de France / Gonesse / Bonneuil-en-France (après enquête publique).  
Création de la CC Plaine et Monts de France, issue d'une fusion/extension.

**2015** Présentation d'un schéma des espaces économiques du Grand Roissy et des démarches sectorielles.  
Séminaires élus-Décideurs Grand-Roissy – Le Bourget, organisés par la région d'Île-de-France  
Arrêté du Schéma régional de coopération intercommunale qui prévoit notamment la fusion de la CA Val de France et de Roissy Porte de France et son extension à 17 communes membres de la CC Plaines et Monts de France.  
Réflexions sur la création d'une agence locale de mobilité.

✕

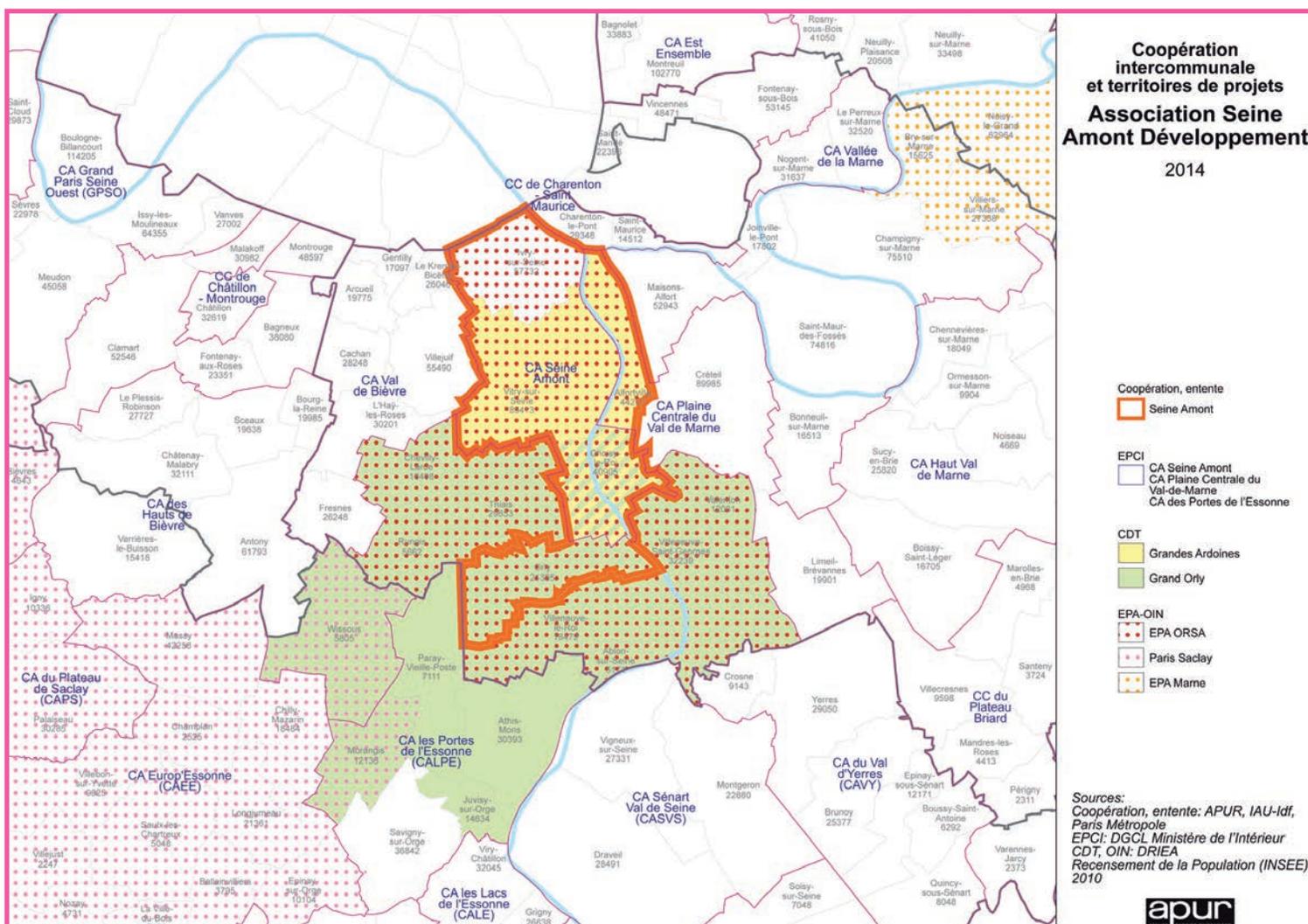
## 6 - association seine amont développement

L'Association Seine Amont développement a été créée en 2001 dans le but de déployer une action publique forte et coordonnée autour des atouts et de la position stratégique de la Seine Amont et de mettre en œuvre un processus de redynamisation économique et urbaine à travers un projet de territoire commun et partagé.

Elle rassemble les villes d'Alfortville, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine et Orly avec l'appui du conseil général du Val-de-Marne.

Les missions de Seine Amont développement sont de :

- porter et animer une démarche partenariale visant la mise en œuvre d'un processus de redynamisation économique et urbaine initié par les collectivités territoriales ;
- élaborer un projet de territoire cohérent et partagé à travers une démarche commune ;
- définir et suivre la réalisation d'études portant sur le redéveloppement et l'aménagement du territoire ;
- définir, lancer et porter les actions qui constituent les leviers du développement et favorisent l'aménagement harmonieux du territoire.



L'Association est administrée par une assemblée générale de 18 membres titulaires, ayant chacun un suppléant. Un bureau composé de 6 membres assure le fonctionnement de la structure. Une équipe salariée de 4 personnes coordonne et accompagne le processus d'élaboration du projet de territoire. Le collectif administratif rassemble les directeurs généraux des services des villes, les référents de l'association et un représentant du conseil général.

En 2013, la Communauté d'Agglomération de Seine Amont (CASA) a été créée. La fermeture de Seine Amont Développement est prévue pour 2015.

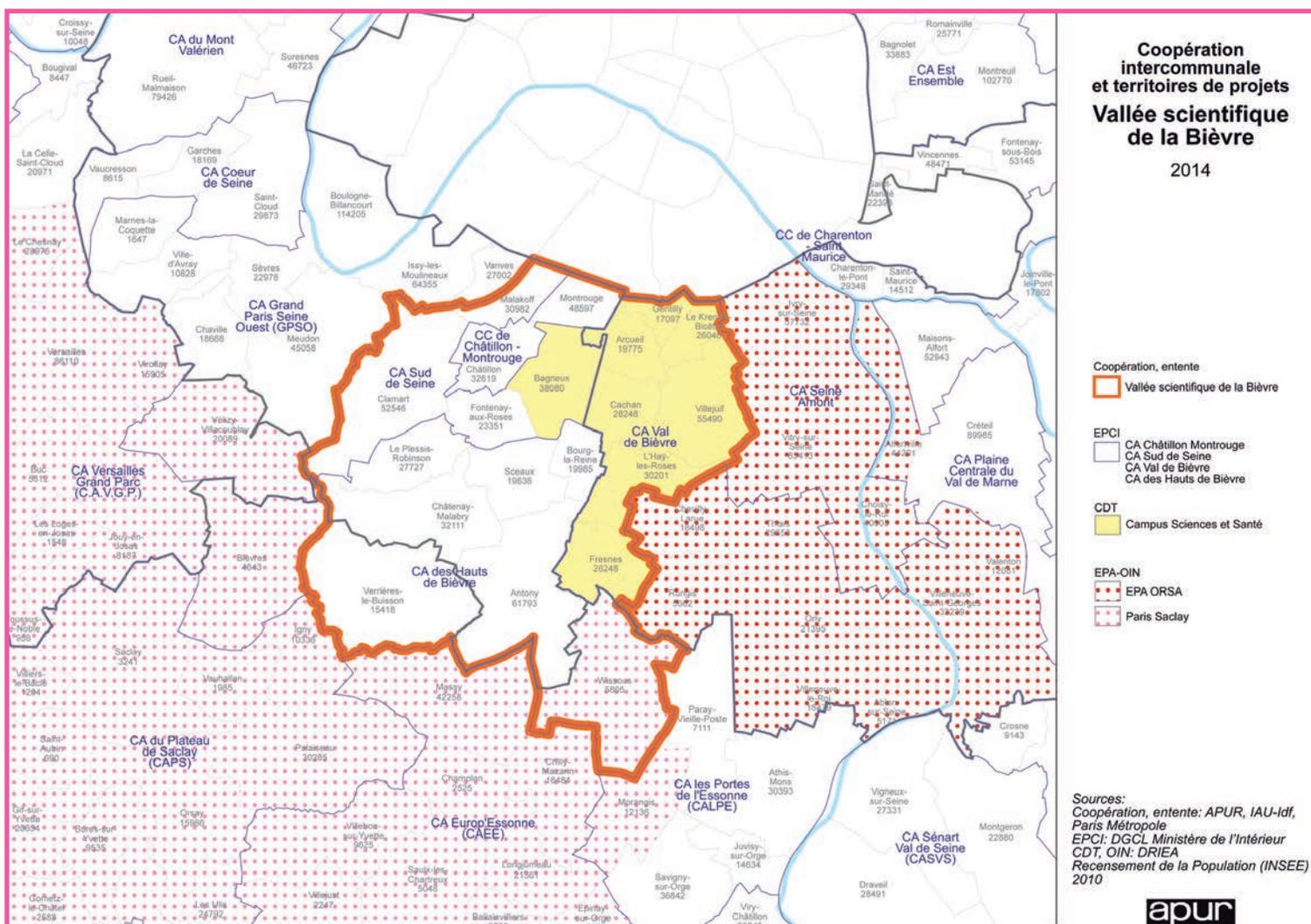
- Création et évolution de la structure
- Productions concrètes de la coopération
- Contexte institutionnel local



## 7 - association de la Vallée Scientifique de la Bièvre

La démarche de la Vallée Scientifique de la Bièvre (VSB) a été initiée, en 1997-1998, par des acteurs économiques et de la recherche du territoire- Conseil de développement du Val-de-Marne et l'Ecole Normale Supérieure (ENS) de Cachan -, avec le soutien des collectivités locales. Elle est relayée, en 2003, par la création de la « Conférence territoriale de la Vallée Scientifique de la Bièvre », structure associative dont sont membres des intercommunalités nouvellement créées (Sud de Seine, Hauts-de-Bièvre, Châtillon-Montrouge et Val de Bièvre), ainsi que les Conseils départementaux.

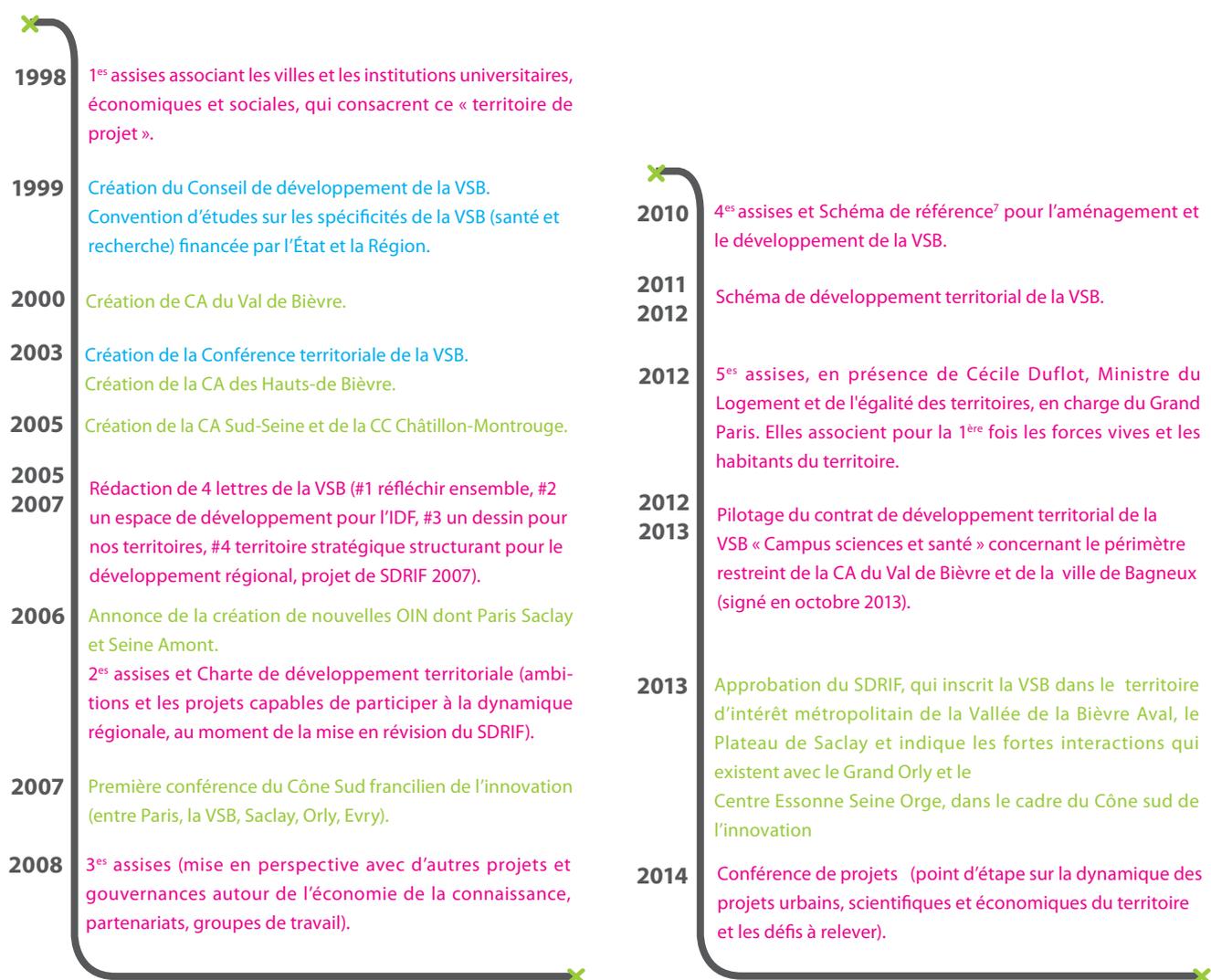
D'une superficie égale à celle de Paris, cet espace compte 600 000 habitants, son périmètre de réflexion est « ouvert », et dépasse celui des membres *stricto sensu*. La VSB s'inscrit dans le Cône Sud francilien de l'innovation, qui rassemble une grande partie des activités médicales, scientifiques et technologiques d'Île-de-France.



Dès l'origine de la démarche, l'objectif est de fédérer les acteurs scientifiques et territoriaux et de construire un lieu permanent de débats et de mise en réseau des acteurs de ce territoire autour des questions de recherche et d'innovation<sup>6</sup>.

Sur le plan organisationnel, une Conférence territoriale, mise en place en 2003, est conçue comme un outil de mise en réseau et d'interaction des maîtrises d'ouvrages politiques (villes/intercommunalités/départements /région).

- Création et évolution de la structure
- Productions concrètes de la coopération
- Contexte institutionnel local



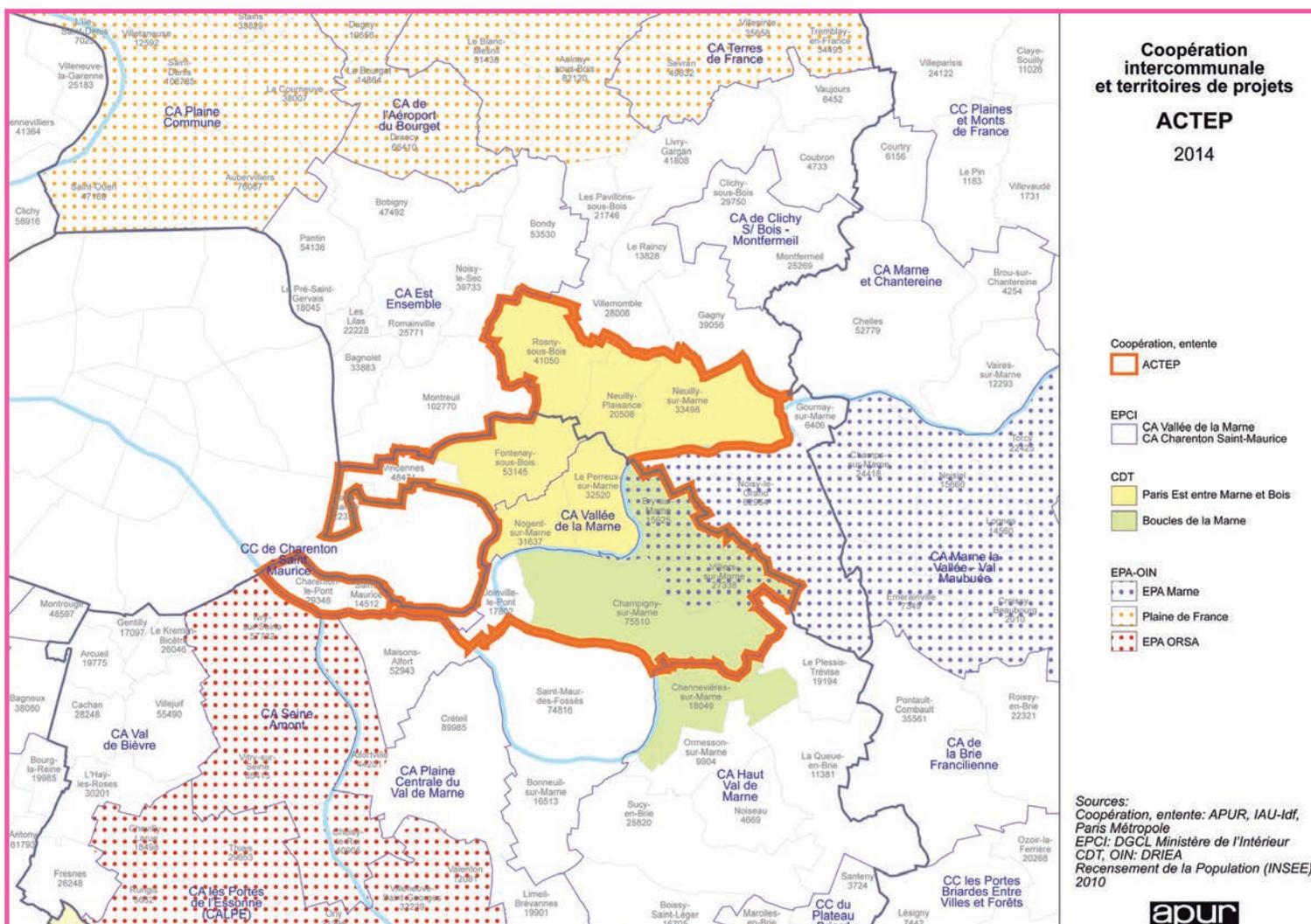
6 - Selon ses statuts, la VSB a pour **mission** d'encourager une mobilisation de partenariats scientifiques et territoriaux, de promouvoir des projets transversaux et des projets de développement économiques et urbains.

7 - Objectif : inscrire la VSB dans le Grand Paris, tout en affirmant son chemin de développement singulier. Schéma réalisé sur la base d'une étude conjointe IAU-IdF, ACADIE, TVK.

## 8 - SYNDICAT MIXTE D'ÉTUDES ET DE PROJETS DE L'EST PARISIEN (ACTEP)

L'ACTEP (Association des collectivités de l'Est Parisien) est née en 2000 à l'initiative de quatre maires de sensibilités politiques différentes (Montreuil, Vincennes, Noisy-le-Grand et Le Perreux). Leur objectif : impulser une mise en cohérence du territoire de l'Est Parisien, renforcer son attractivité et de favoriser le développement économique.

Après avoir regroupé jusqu'à vingt-trois membres avant 2009, l'ACTEP compte, en 2014, 13 membres : 10 communes isolées, 2 intercommunalités (CA de la Vallée de la Marne et CC de Charenton-Saint Maurice) ainsi que le conseil général du Val-de-Marne. Ce territoire de 470 000 habitants est ainsi composé de 14 communes, dont 3 sont situées dans le département de Seine-Saint-Denis et 11 dans celui du Val-de-Marne. Ayant renoncé à se transformer en intercommunalité à fiscalité propre, l'association opte en 2013 pour sa transformation en Syndicat mixte ouvert d'études et de projets. Selon ses statuts, le syndicat a pour objet



« de conduire des projets, des études et des actions ayant trait : au développement économique (...); aux mobilités, (...); à l'aménagement (...); au logement; à la culture et au tourisme; aux nouvelles technologies de l'information et de la communication »

Le Syndicat s'appuie sur le travail de six commissions. Une équipe projet de 4 personnes assure l'animation et veille à la mise en œuvre des actions. La règle de fonctionnement adoptée est celle du consensus et d'une présidence tournante, en respectant la règle de l'alternance politique.

- Création et évolution de la structure
- Productions concrètes de la coopération
- Contexte institutionnel local

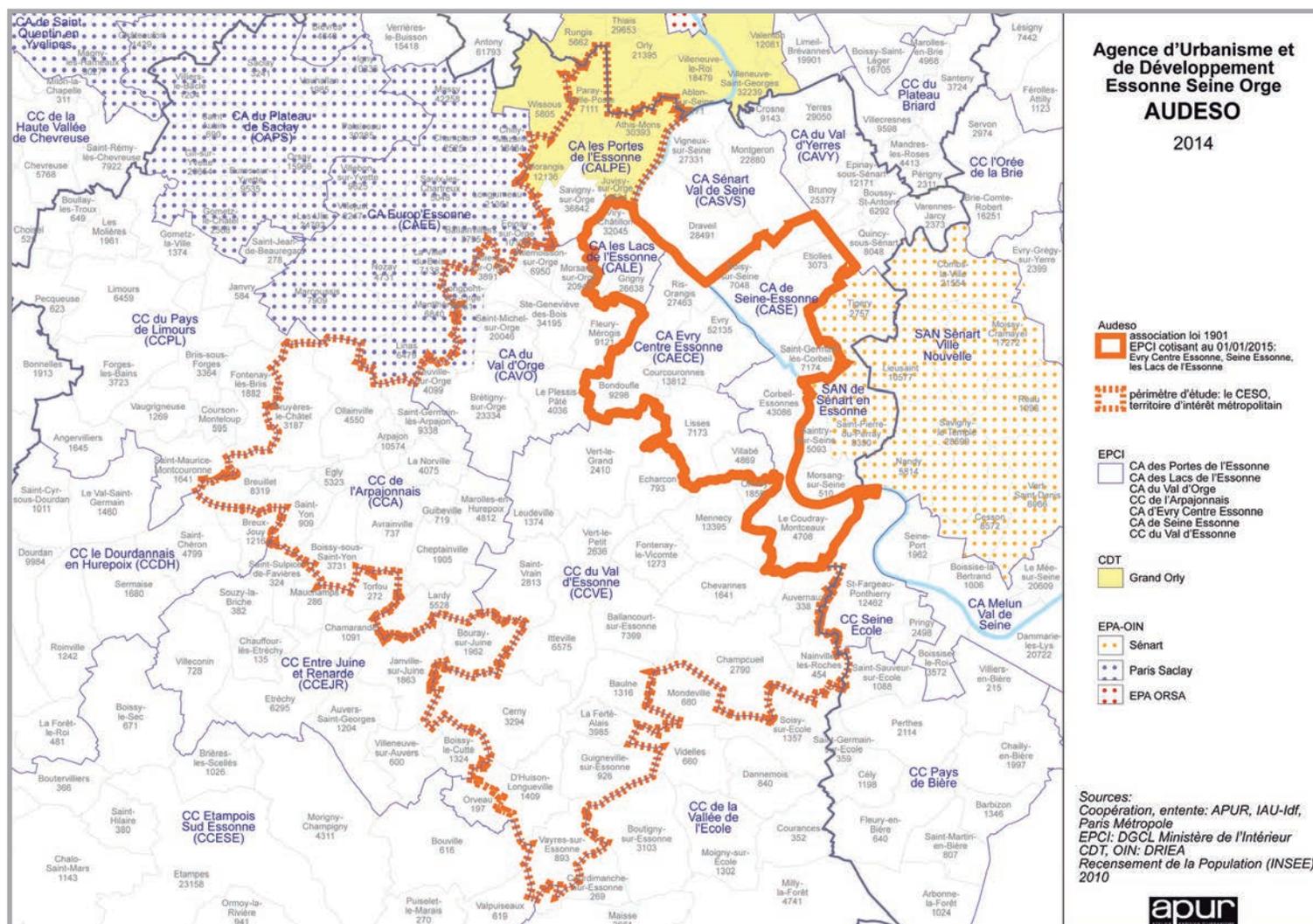


## 9 - AGENCE D'URBANISME ET DE DÉVELOPPEMENT ESSONNE-SEINE-ORGE

L'agence d'urbanisme et de développement Essonne-Seine-Orge (AUDESO) a été créée en 2003, dans la prolongation des démarches initiées, dès 1998, par l'Association Territoire Genopole, soutenue par le Conseil Général de l'Essonne.

Au-delà des missions des agences d'urbanisme, définies dans le code de l'urbanisme : « suivre les évolutions urbaines, participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement (...). », l'agence qui a adopté un statut associatif, a pour principale vocation de créer une cohérence territoriale et de favoriser l'émergence de projets structurants. Elle est « un lieu incomparable d'échange et de dialogue pour bâtir une vision commune du Centre Essonne-Seine-Orge (CESO) et conforter la place de ce territoire au sein du Grand Paris ».

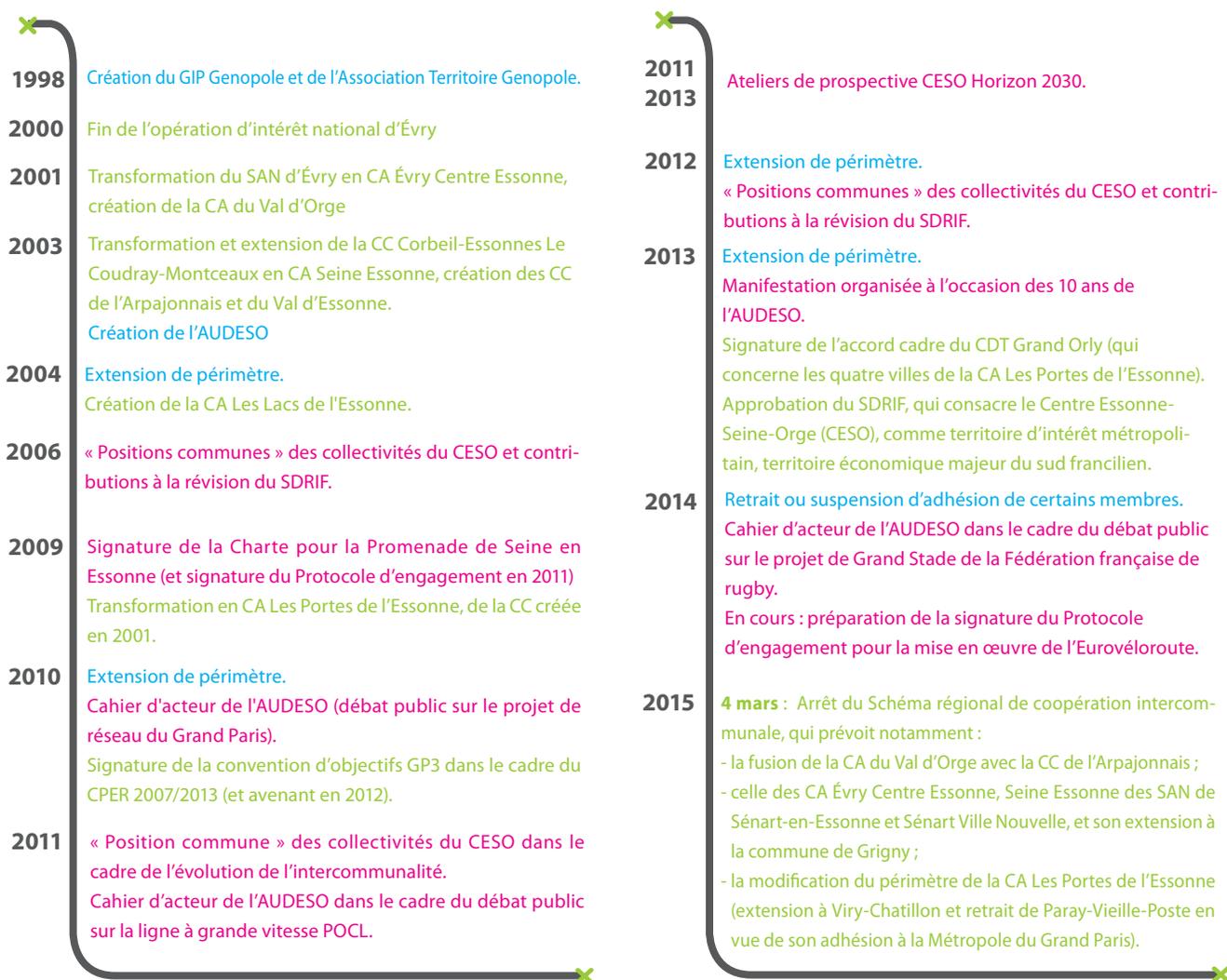
Le périmètre d'étude du CESO compte environ 600 000 habitants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, l'association AUDESO regroupait aux côtés de l'État, de la Région Île-de-France et du Département de l'Essonne, les collectivités du CESO (CA Évry Centre Essonne, les Lacs de l'Essonne, les Portes de l'Essonne, Seine Essonne et du Val



d'Orge, CC de l'Arpajonnais et du Val d'Essonne et communes d'Évry et de Saintry-sur-Seine). L'association comprend aussi un collège de membres associés.

Après la création de l'agence en 2003, son périmètre s'est élargi progressivement du fait de l'adhésion de nouvelles intercommunalités ou de l'extension de celles-ci, avant d'enregistrer le retrait ou la suspension d'adhésion de certains de ses membres en 2014, suite à la mise en œuvre de la loi Maptam.

Pour mener à bien ses objectifs, le Conseil d'administration de l'AUDESO s'appuie sur son équipe d'étude.



8 - Depuis sa création, l'AUDESO a publié de nombreuses contributions sur diverses thématiques (conditions de vie, attractivité, économie et recherche, environnement, aménagement, rénovation urbaine, etc.) :

- notes, études, publications ("Repères, les notes d'observation de l'AUDESO" et la collection "Regards sur...")

- organisation de clubs techniques, de tables rondes, d'ateliers, d'ateliers-visites

- organisation d'expositions.

## LISTE DES SIGLES

### APUR

Atelier Parisien d'URbanisme

### CA

Communauté d'Agglomération

### CC

Communauté de Communes

### CDT

Contrats de Développement Territorial

### EPCI

Établissement Public de Coopération Intercommunale

### EPA

Établissement Public d'Aménagement

### IAU-ÎdF

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France

### OIN

Opération d'Intérêt National

Publication : juin 2015

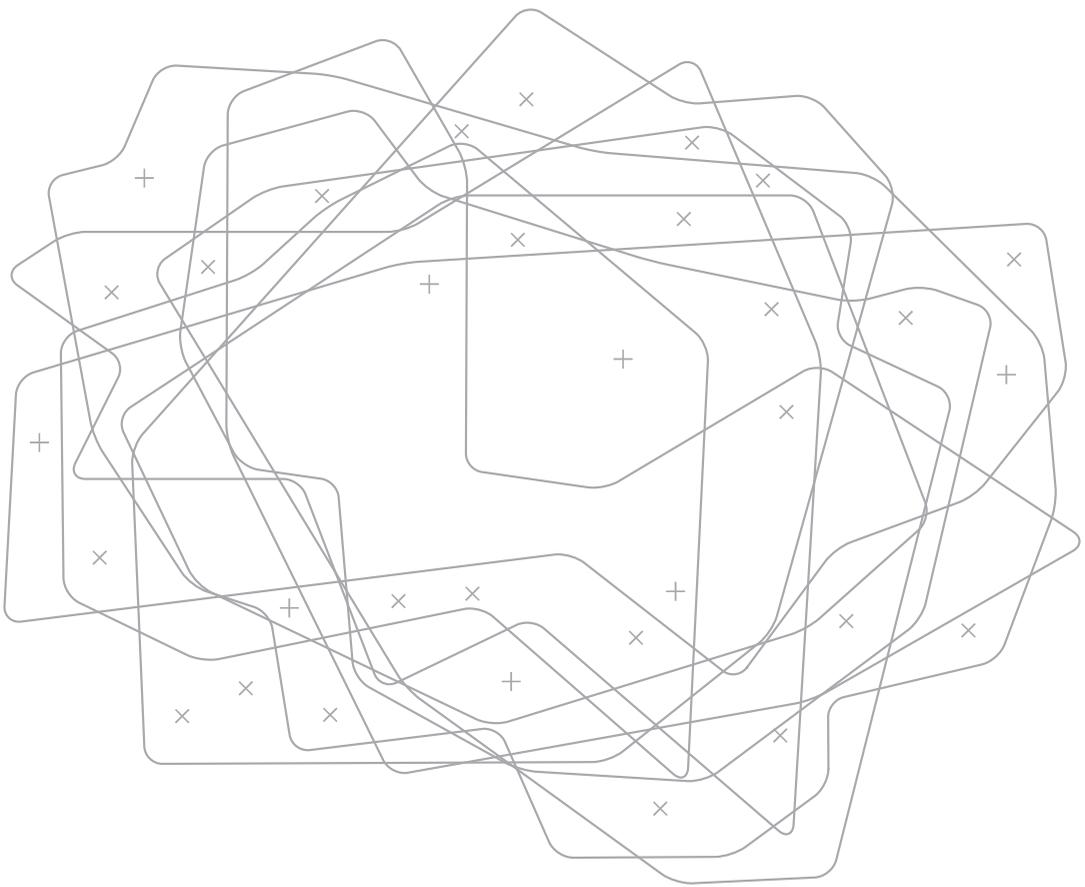
Étude réalisée par Tanguy Le Goff (IAU-ÎdF), Emilie Moreau (APUR), Agnès Parnaix (IAU-ÎdF),  
Marion Vergeylen (Paris Métropole), avec la contribution de Clara Colomer (IAU-ÎdF).  
Sous la direction de Patricia Pelloux (APUR), Léo Fauconnet (IAU-ÎdF) et Thomas Fournier (Paris Métropole).

Cartographie et infographie : Anne Servais (APUR), Edwige Dessenne (APUR), Laurie Gobled (IAU-ÎdF)

Directrice de la publication APUR : Dominique Alba

Directrice de la publication IAU-ÎdF : Valérie Mancret-Taylor

Réalisation graphique et mise en page : Fabienne Descoutures, Autour des Mots





55 rue de Lyon - 75012 Paris  
Tél. : 01 75 77 35 82 - Fax : 01 75 77 35 89  
contact@parismetropole.fr  
www.parismetropole.fr