

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 758



Opération d'intérêt métropolitain de Paris-Saclay (GIS EPA Paris-Saclay/Domenès)

GOVERNANCE

Octobre 2017 • www.lau-idf.fr

GRANDE COURONNE : QUEL(S) RÔLE(S) POUR LES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ?

LE SYSTÈME TERRITORIAL FRANCILIEN SE RECOMPOSE : CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (MGP) ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX (EPT) EN CŒUR D'AGGLOMÉRATION, DES INTERCOMMUNALITÉS DE PLUS DE 200 000 HABITANTS DANS LE RESTE DE L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE ET, AU-DELÀ, D'INTERCOMMUNALITÉS DE PLUS DE 15 000 HABITANTS. DANS CETTE RÉORGANISATION DU POUVOIR POLITICO-ADMINISTRATIF : QUEL(S) RÔLE(S) POUR LES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET, PLUS PRÉCISÉMENT, POUR CEUX DE LA GRANDE COURONNE ?

L'IAU îdF vient de réaliser une étude sur les quatre départements de grande couronne, Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines, dont les périmètres se trouvent principalement, mais pas entièrement, en dehors de la métropole institutionnelle du Grand Paris, tout en figurant dans la métropole fonctionnelle. Ces départements sont tiraillés à la fois sur un plan géographique et morphologique, entre leurs territoires urbains et leurs espaces périurbains et ruraux. Ils doivent également s'inscrire dans le nouveau paysage institutionnel de l'aménagement, entre l'État, qui modifie son art de gouverner l'aménagement régional, et des intercommunalités qui se dotent de leur propre opérateur. Aussi, pour ne pas être réduits à de simples relais des politiques nationales et conserver un rôle actif d'entrepreneur de l'aménagement départemental, les départements sont amenés à redéfinir le rôle de leurs outils d'aménagement.

UNE CONTRAINTE FINANCIÈRE PLUS QUE JURIDIQUE

Le rôle que l'institution départementale peut jouer en matière d'aménagement, déterminante pour organiser le territoire départemental, est aujourd'hui contraint par des limites juridiques et financières.

Fin de la clause de compétence générale : des effets limités

Avec la loi NOTRe du 7 août 2015, les départements ont finalement perdu peu de compétences. La gestion des routes et des collèges et, bien sûr, l'action sociale, demeurent le cœur de leurs politiques publiques. En revanche, ils se sont vus retirer leur compétence en matière de développement



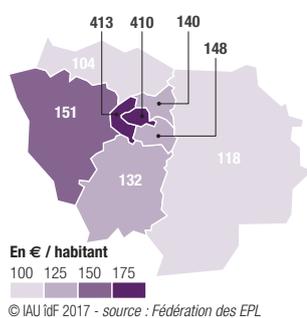
INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



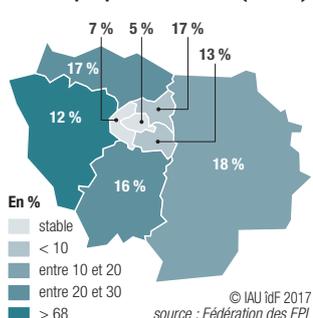
LA CLAUSE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE

La clause de solidarité territoriale est définie par l'article L3211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

Carte 1. Produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises/CVAE (2015)



Carte 2. Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2016)



LA DIMINUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT ENTRE 2014 ET 2016

Dotations globales de fonctionnement :

- Seine-et-Marne : -29%, soit 43,8 M€.
- Essonne : -30%, soit 47,6 M€.
- Val-d'Oise : -38%, soit 60,1 M€.
- Yvelines : -59%, soit 76,1 M€.

économique, au profit des régions et, surtout, comme elles, ils ne disposent plus de la clause de compétence générale, mais d'une « clause de solidarité territoriale » (encadré ci-contre). Juridiquement, sous réserve que la définition très large de cette clause ne soit progressivement interprétée par le gouvernement¹ et la jurisprudence de manière restrictive, les conseils départementaux peuvent continuer à intervenir dans bien des domaines d'action publique sans qu'explicitement ils en soient chargés. Il faut simplement que leurs politiques publiques concourent à la solidarité et à la cohésion territoriales. Ils ont notamment la possibilité de soutenir les projets du bloc communal.

Baisses des dotations de l'État et des recettes fiscales

En réalité, ce sont moins des dispositions juridiques qui réduisent les marges de manœuvre des conseils départementaux que des contraintes financières. Relativement stables depuis 2007, les dotations globales de fonctionnement des départements de grande couronne ont, de 2014 à 2017, baissé de 43,8 M€ pour la Seine-et-Marne à plus de 76 M€ pour les Yvelines² (encadré ci-dessous). De surcroît, depuis 2017, les départements connaissent une baisse de leur part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au profit des régions pour compenser les nouvelles charges de ces dernières, notamment dans le domaine économique.

Ainsi, sur les 48,5 % de recettes de la CVAE versés jusqu'ici aux départements, 25 % sont depuis le 1^{er} janvier 2017 reversés aux régions³. À partir de 2017, la perte financière pour l'ensemble des départements de grande couronne est estimée à 13 M€ par an et pourrait être supérieure les prochaines années, puisque la CVAE est une taxe dynamique : susceptible de progresser, mais également de baisser. En 2015, ce sont dans les départements des Yvelines et de l'Essonne que le produit de la CVAE est le plus important (carte 1 ci-contre).

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

- Yvelines : +38 M€ ;
- Seine-et-Marne : +60 M€ ;
- Val-d'Oise : +74 M€ ;
- Essonne : +95 M€.

Face à ces baisses, pour continuer à développer des politiques publiques, au-delà de leur rôle de distribution des aides sociales, les exécutifs des conseils départementaux sont amenés à réduire leurs dépenses publiques, à recourir à l'emprunt et/ou à relever leurs taux d'imposition afin d'augmenter leurs recettes. Le principal levier fiscal sur lequel ils peuvent jouer est le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, carte 2). En 2016,

ce taux a d'ailleurs été relevé dans l'ensemble des départements de grande couronne d'au minimum 10 % et jusqu'à 68 % dans les Yvelines⁴.

LA RECOMPOSITION DU PAYSAGE FRANCIEN DE L'AMÉNAGEMENT

Au-delà de cette double contrainte, la recomposition du système d'acteurs de l'aménagement et les récentes évolutions institutionnelles amènent les départements à modifier leur rôle.

Une dynamique de concentration des acteurs

Concentration est le mot qui caractérise le mieux la dynamique des opérateurs de l'aménagement en Île-de-France. Par une réduction de leur nombre, les moyens (humains, techniques et financiers) se concentrent dans les mains de grands acteurs conçus pour porter des opérations d'aménagement coûteuses et complexes à l'échelle du Grand Paris. L'État a ainsi redéfini sa place en transformant l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) en un grand « opérateur global de référence » [Lajoie, 2015] possédant une large autonomie financière : Grand Paris Aménagement (GPA).

Ce processus de concentration a également conduit à la fusion de GPA avec l'établissement public d'aménagement (EPA) Plaine de France et au regroupement des moyens humains et matériels de GPA avec ceux de l'EPA Orly Rungis-Seine Amont (Orsa⁵). Cette logique de concentration interroge le devenir des autres EPA d'Île-de-France (EPA Marne, EPA France). L'État dispose avec GPA d'un acteur puissant mais, parce que les collectivités locales ont, plus qu'hier, les moyens techniques de le concurrencer, et parfois les ressources financières (permettant des avances de trésorerie ou des garanties d'emprunt), cet acteur doit aussi jouer le jeu du partenariat avec elles. C'est une différence notable avec les années 1960, où l'État aménageur adoptait une posture plus dirigiste.

Le contrat d'intérêt national : une approche renouvelée de la gouvernance d'État

Dans le même temps, l'État affirme sa présence et ses capacités d'action en mobilisant un instrument classique de ses interventions en matière d'aménagement, l'opération d'intérêt national (OIN), mais sous une forme et selon des modalités de mise en œuvre originales (carte 3). Pilotée par GPA, cette procédure réglementaire se distingue par sa dimension spatiale puisqu'elle est multisite (15 sites sont concernés) et, surtout, par le recours à un instrument relevant de la nouvelle grammaire de l'action publique : le contrat. Les OIN, sur un plan formel tout au moins, affichent un objectif de coproduction des projets d'aménagement entre l'État et les communes et/ou intercommunalités compétentes. Il est formalisé par la signature avec les partenaires locaux d'un contrat d'intérêt national où sont fixées les règles de gouvernance (État/collectivités locales), les moyens financiers dédiés et le rôle des opérateurs de l'État comme des entreprises publiques locales

(EPL) mobilisés. Ces usages rénovés d'instruments classiques d'intervention en Île-de-France – les OIN – introduisent « une nouveauté instrumentale⁶ », dont il est néanmoins encore trop tôt pour en mesurer les effets. Il faudra saisir si les pratiques des acteurs suivent le changement d'instrument : s'ils s'en emparent pour renouveler leurs manières de construire des projets et passer d'une approche moniste de l'aménagement à une approche pluraliste, d'une approche où l'État, plus qu'en maître d'ouvrage, se pose en un État mobilisateur, initiateur, coordonnateur, voire en un simple partenaire de projets négociés.

Voilà pourquoi, plutôt que de lire les transformations actuelles du système francilien de l'aménagement comme un « retour en force de l'État », il semble plus juste de considérer qu'elles révèlent un nouvel art de l'État de gouverner l'aménagement, dont le maître mot est la négociation.

L'affirmation des EPL intercommunales

Un second élément impacte le paysage de l'aménagement, c'est la structuration d'intercommunalités de grande taille (carte 4). Elles investissent le champ de l'aménagement, n'hésitant pas à créer leur propre EPL, leur propre opérateur, capables de porter leurs projets urbains. *De facto*, ces intercommunalités potentiellement fortes – par leurs compétences et leurs moyens financiers –, en défendant leurs intérêts et leur vision du développement d'un espace, sont susceptibles de venir concurrencer les départements, voire de se trouver en contradiction avec leurs politiques d'aménagement.

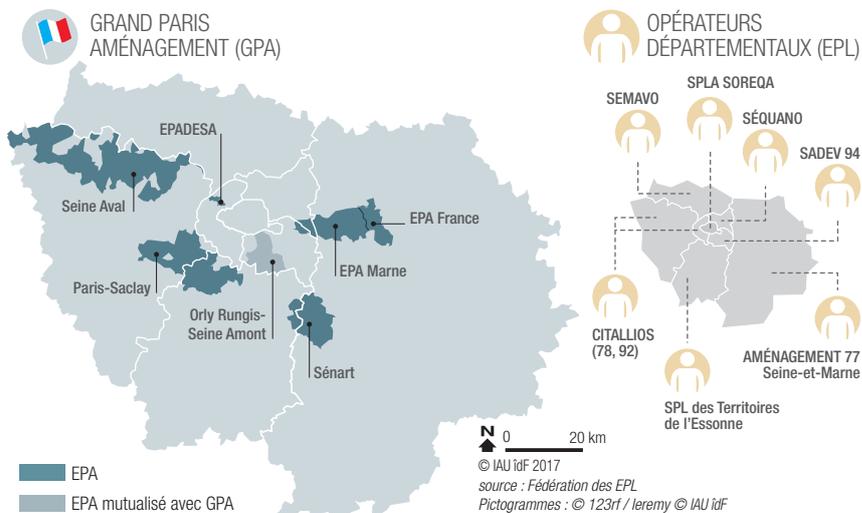
Les exécutifs départementaux de grande couronne doivent donc à la fois tenir compte du mouvement de concentration des opérateurs étatiques et, dans le même temps, de la démultiplication des EPL au niveau du bloc communal.

Un repositionnement des opérateurs départementaux

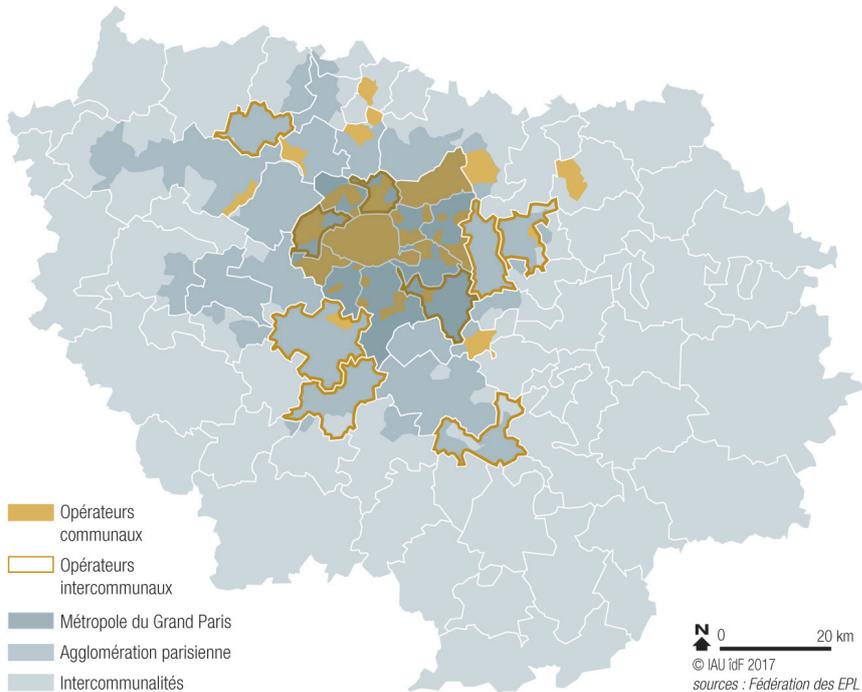
Pour se jouer de l'ensemble de ces contraintes – juridique, fiscale, institutionnelle –, les départements redéfinissent leur rôle en matière d'aménagement en optant pour différentes solutions :

- la fusion des sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement avec d'autres outils d'ingénierie départementaux. C'est le choix adopté par l'Essonne, dont la SEM Essonne Aménagement, la SPL des Territoires de l'Essonne – dans laquelle le conseil départemental est actionnaire majoritaire – et l'agence départementale Essonne Développement ont été réunies au sein d'un même groupement d'intérêt économique (GIE). L'exécutif du département de Seine-et-Marne a également prévu, dès le mois de juillet 2017, de fusionner sa SEM Aménagement 77 au sein d'une agence d'appui aux territoires (prenant la forme juridique d'un établissement public à caractère industriel et commercial/Épic) regroupant Act'art (culture), Initiatives 77 (insertion par l'emploi), le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et Seine & Marne environnement ;

Carte 3. Les grands opérateurs étatiques et départementaux



Carte 4. Les opérateurs communaux et intercommunaux



- la mutualisation des moyens des EPL du territoire en regroupant les ressources de la SEM départementale avec celles des EPL du bloc communal, en vue d'une plus grande concentration des moyens. C'est le modèle adopté par les Yvelines, avec une variante notable : la fusion ne s'est pas réalisée seulement avec les EPL du territoire départemental, mais en y associant aussi la SEM du département voisin. La nouvelle SEM interdépartementale des Yvelines et des Hauts-de-Seine, Citallios, résulte en effet de la fusion, le 7 septembre 2016, de la SEM 92, d'Yvelines Aménagement, de la Sarry (SEM pluricommunale détenue par neuf communes des Yvelines) et de la Semercli (SEM communale de la ville de Clichy-la-Garenne).

Ainsi, quel que soit le choix dans la réorganisation de leurs outils d'aménagement – mutualisation, fusion –, il est évident que les départements de grande couronne entendent bien continuer à assurer un appui en ingénierie publique et opérationnelle aux territoires composant l'espace départemental et, notamment, aux territoires ruraux où, comme le soulignait récemment encore le rapport Bonnet, la « pensée de l'aménagement fait trop souvent défaut ».

Tanguy Le Goff, politiste
sous la responsabilité de Léo Fauconnet, chef de la mission gouvernance

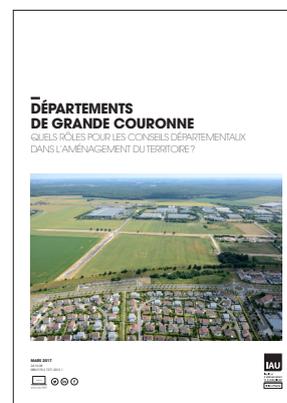
QUE SONT LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (EPL) ?

En matière d'aménagement, les EPL regroupent cinq types d'outils sous le même statut :

- **les sociétés d'économie mixte (SEM) :** ces sociétés anonymes à capitaux publics (entre 50 % et 85 % du capital) et privées représentent la forme la plus ancienne et la plus répandue des EPL. Elles peuvent même agir pour d'autres commanditaires que leurs actionnaires. Elles se voient confier des missions après une mise en concurrence systématique ;
- **les sociétés publiques locales (SPL) 100 % collectivités locales :** sociétés anonymes avec un capital 100 % public. En matière d'aménagement, il existe désormais deux types de SPL :
 - **les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) :** détenues par au moins deux collectivités locales, elles permettent aux élus de piloter des missions d'intérêt général dans des conditions optimales de rapidité, de contrôle et de sécurité juridique. Elles sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement, au sens du code de l'urbanisme, exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire. Considérées comme des opérateurs internes des collectivités, les SPLA sont dispensées de mise en concurrence (sauf pour le choix de leurs prestataires),
 - **les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA.IN) :** ce nouvel outil, prévu par la loi du 28 février 2017, permet à l'État ou à l'un de ses établissements publics (EPA, GPA, etc.) de créer, avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, une SPLA d'intérêt national dont ils détiennent la totalité du capital. Cette société est compétente pour organiser, réaliser ou contrôler toute opération ou action d'aménagement relevant de la compétence de l'État ou de l'un de ses établissements publics, ou de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales actionnaire. Cet outil permet à l'État d'associer plus directement des collectivités territoriales dans le coportage de projets ;
- **les SEM à opération unique (SemOp) :** coopération public-privé à usage unique, elles ont un capital mixte modulable (entre 34 % et 85 % pour la collectivité, et entre 15 % et 66 % pour le ou les autres actionnaires). La sélection par la collectivité locale du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat de mission à la SemOp sont effectuées par un unique appel public à la concurrence. Au terme de sa mission et du contrat, la SemOp est automatiquement dissoute.

RESSOURCES

- Bonnet Frédéric, *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, rapport remis à Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité le 7 janvier 2016.
- Lajoie Thierry, *Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement*, rapport remis à Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité le 7 septembre 2015.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Le Goff Tanguy, *Départements de grande couronne. Quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ?*, IAU îdF, mars 2017.



Sur le site de l'IAU îdF

Rubrique Gouvernance : analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.

1. Dans plusieurs circulaires ministérielles (22 décembre 2015, 3 novembre 2016 et 26 janvier 2017), le gouvernement a rappelé le cadre de la réforme qui vise à clarifier les compétences de chaque collectivité territoriale.
2. Ces données correspondent à la somme des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : forfait, compensation, fonctionnement minimal et péréquation urbaine.
3. Le produit de la CVAE est donc désormais réparti à hauteur de 50 % aux régions, 23,5 % aux départements (au lieu de 48,5 %) et 26,5 % aux communes et à leurs groupements, dont la part reste stable. Précisons que la région Île-de-France compense la perte de recettes pour les départements sur la base des produits 2016 de la CVAE. En revanche, elle conserve la croissance de cette imposition.
4. Malgré cette augmentation, le département des Yvelines dispose toujours du taux le plus faible de grande couronne, où les taux de la TFPB sont majoritairement supérieurs à ceux des départements de la petite couronne. Ils sont notamment très faibles à Paris et dans les Hauts-de-Seine, respectivement 5,13 % et 7,08 %.
5. Ce regroupement marque la volonté du gouvernement, que l'on retrouve dans plusieurs articles de la loi Maptam de janvier 2014, de rationaliser et simplifier la structure organisationnelle de l'aménagement francilien. Il résulte des décisions du comité interministériel du Grand Paris du 15 octobre 2015 visant à rénover les outils de l'aménagement de l'État en regroupant certains de ces établissements publics. Ce sont des mesures qui reprennent les préconisations du rapport de Thierry Lajoie, actuel directeur général de GPA, sur la préfiguration de Grand Paris Aménagement de septembre 2015.
6. On reprend ici l'analyse des politistes Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes mettant en évidence que le recours à la « nouveauté instrumentale » s'accompagne de trois effets : une rupture avec les pratiques antérieures, une solution à l'échec des instruments précédents et une transformation axiologique, c'est-à-dire des valeurs guidant l'action publique [Lascoumes, Le Galès, 2004].

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION
Fouad Awada
DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION
Sophie Roquette
RÉDACTION EN CHEF
Isabelle Barazza
MAQUETTE
Olivier Cransac
CARTOGRAPHIE
Sylvie Castano, Isabelle Zugetta

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE
Claire Galopin, Julie Sarris
FABRICATION
Sylvie Coulomb
RELATIONS PRESSE
Sandrine Kocki
sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France
15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071

www
www.iau-idf.fr

