



Mission d'information et d'évaluation sur la suppression des départements de petite couronne

Audition du Conseil de développement du Val-de-Marne

Contribution de la délégation

Les débats parlementaires lors de l'examen de la loi instituant la Métropole du Grand Paris ont conduit au lancement d'une réflexion sur l'avenir des Départements de petite couronne.

Cette réflexion prend place aujourd'hui dans une proposition de réforme de plus grande ampleur des collectivités territoriales au plan national, notamment des conseils départementaux.

Les réflexions présentées ci-après s'inscrivent dans le contexte particulier de la métropole parisienne avec la création, au 1^{er} janvier 2016, de la Métropole du Grand Paris.

1. En 50 ans, les conseils généraux (ou futurs conseils départementaux) franciliens ont accompli une action remarquable.

Les Départements franciliens ont été les acteurs majeurs de l'aménagement régional.

Cette situation est la conséquence de réalités particulières en termes de gouvernance territoriale en région parisienne :

- une région ayant pour cadre un territoire de très grande ampleur ; une intercommunalité très embryonnaire par rapport à toutes les métropoles régionales ;
- des décentralisations successives (logement, route) qui ont reposé en Ile-de-France principalement sur les Départements qui ont - en peu de temps - intégré ces compétences et les effectifs correspondants, avec un niveau de Dotation globale de fonctionnement (DGF) qui n'a pas suivi l'augmentation des dépenses et une qualité de service aux usagers, maintenue sinon améliorée.

Ces dernières décennies, les dynamiques de projet en Val-de-Marne ont été, pour l'essentiel, initiées et portées par le Département.

On peut citer, parmi de multiples exemples, Cancer Campus, la rénovation du site de l'ENVA, l'accompagnement des projets de l'UPEC, Orbival, les projets de requalification et de tramway sur les grands axes départementaux, etc. De fait, l'échelon départemental a constitué un niveau nécessaire entre la Région, qui exerce ses prérogatives sur un territoire très large, et l'échelon intercommunal et territorial, encore limité et embryonnaire.

Une « culture val-de-marnaise » s'est, au fil du temps, forgée.

Elle est largement diffuse et partagée par les acteurs du Val-de-Marne. Elle est distincte de celle qui s'est construite dans le 92, le 93 ou à Paris. Cette culture val-de-marnaise apparaît notamment exemplaire de par la capacité de ses acteurs à débattre ensemble.

2. La prise en compte du « fait métropolitain » peut conduire à des adaptations institutionnelles

Tout au long de ces 50 dernières années, la physionomie de l'agglomération parisienne a continué à évoluer.

Les institutions territoriales en région Ile-de-France, somme toute encore récentes, sont invitées aujourd'hui à franchir une nouvelle étape et à intégrer le « fait métropolitain ».

Depuis 20 ans, la zone centrale de l'agglomération s'est élargie et embrasse globalement le territoire val-de-marnais, qui se retrouve de facto entraîné dans un système urbain plus complexe et interdépendant.

Le polycentrisme de la Région Ile-de-France s'est renforcé, grâce aux efforts conduits pendant quarante ans de planification urbaine, ce qui permet aujourd'hui de s'appuyer sur un maillage dense de centralités urbaines qui contribuent, à leur échelle, à la polarisation de l'emploi, du développement et au maillage du territoire en services publics de dimension métropolitaine (universités, CHU).

Le Val-de-Marne n'est plus une « banlieue » de Paris depuis longtemps. Il est partie intégrante d'une agglomération qui fonctionne de plus en plus comme un « système métropolitain » complexe et intégré.

« L'ambition métropolitaine » de la région-capitale, son inscription dans le réseau des « villes Monde », appellent certainement des capacités de mise en réseau et d'action collective renforcées.

Cette « réalité métropolitaine » a également un impact économique et social : elle concourt au creusement des écarts et des inégalités. Elle rend nécessaire une intégration et une solidarité renforcée.

La Métropole du Grand Paris devrait ainsi représenter ainsi un échelon stratégique pour veiller au développement et à l'attractivité au plan international, mais aussi assurer des fonctions indispensables de régulation et de mise en cohérence interne. L'établissement des CDT a révélé la nécessité d'assurer mieux ces fonctions, en matière de solidarités ou dans le domaine de l'habitat, ainsi que de mettre en cohérence des politiques d'innovation et de développement économique, notamment au plan de l'immobilier pour entreprises.

Des « territoires de projets » ont émergés ces dernières années et se sont affirmés comme de véritables ferments des dynamiques de développement.

Les territoires de projets de Seine-Amont, d'Orly-Rungis, de Créteil, de la VSB, de l'ACTEP... se sont créés autour d'espaces cohérents, permettant effectivement la rencontre entre ses acteurs et une mise en mouvement commune autour de projets.

Ils devront pouvoir trouver, dans l'organisation institutionnelle en cours de définition, des possibilités nouvelles afin de pouvoir constituer des moteurs au développement métropolitain.

Ces « territoires de projets » ont pris place au sein de grands cadres géographiques :

- les grandes entités paysagères qui dessinent des espaces de référence pour les pratiques et la vie quotidienne, comme la vallée de la Bièvre, Seine-Amont, les boucles de la marne (ACTEP)...;

- les sous-ensembles fonctionnels qui constituent des éléments déterminant au plan des réalités économiques et sociales (l'axe du RER B et de déploiement des activités scientifiques au sud de Paris pour la VSB ; le corridor RER C, Seine et RER D, où ont été déployés de grands services urbains pour la Seine-Amont ; l'axe du RER A, dans un rapport avec Paris-La Défense...).

Comme les cadres intercommunaux préexistants, qui représentent un capital en termes d'organisation administrative et d'habitude de travail en commun entre élus et acteurs, ces grands cadres géographiques devront déterminer, demain, les périmètres des futurs Territoires métropolitains. Ils invitent à ne pas « enfermer » la réflexion sur l'organisation de la future métropole dans des limites politiques ou institutionnelles et départementales.

3. Une étude d'impact et une évaluation préalable indispensable

La décentralisation et la montée en charge des collectivités territoriales, depuis les années 1980, a fortement contribué à qualifier le territoire (au plan de l'aménagement, de la qualité des espaces urbains, du développement des équipements et des services aux populations comme aux entreprises...).

Le Département du Val-de-Marne, notamment, a eu des politiques volontaristes en matière d'aide à l'aménagement économique et à l'innovation, de soutien aux projets universitaires et à la vie étudiante, d'action culturelle, etc. Elles ont créé un cadre propice aux entreprises et au développement.

Avant des remises en cause éventuelles des compétences des Départements, il conviendra bien évidemment de préciser comment seront redéployés les équipements et services dont ils ont la charge.

On peut se demander également quelles seraient les conséquences éventuelles de la fin des politiques et des cofinancements mis en place par le Conseil général, à son initiative, dans le cadre de sa clause de compétence générale (par exemple dans le domaine du logement ou dans celui de la prévention de la délinquance, domaine dans lequel la politique du Département a très certainement contribué à la cohésion et au lien social essentiel pour le fonctionnement et la vie des territoires).

Face à des propositions de réforme institutionnelle de pareille ampleur, il serait nécessaire – ce qui est rarement le cas en France – d'engager une étude d'impact et une évaluation ex ante, en concertation avec les habitants, avec les acteurs économiques et sociaux, ainsi qu'avec les personnels des institutions territoriales affectées par ces réformes.

Quelles organisations efficaces ? Quel impact financier, notamment quelles économies budgétaires et à quelles conditions ? Quelles conséquences en termes de services ou d'investissement et d'équipement du territoire ?

4. Une « maille départementale » indispensable à un certain nombre de fonctions et de projets

L'échelon départemental, s'il doit s'adapter à la nouvelle donne qui constitue la création de la Métropole du Grand Paris, demeure, pour un certain nombre de fonctions, indispensable à court ou à plus long terme.

1 - Dans le cadre de l'organisation de la transition, le temps de la maturation des institutions territoriales et métropolitaines nouvelles.

La mise en place de la Métropole et des Territoires, ainsi que leur montée en régime va prendre des années, pendant lesquelles il faudrait veiller à ne pas casser les dynamiques en cours ainsi que les services au public, notamment dans le domaine social et des solidarités, mais au contraire continuer à les porter et à les animer.

Les éventuelles évolutions institutionnelles concernant les Départements doivent ainsi tenir compte du temps nécessaire de création et de montée en régime de la Métropole du Grand Paris.

La création de la Métropole d'ici 2016 porte un risque fort de retard des projets d'aménagement et de développement économique, voire de gel pur et simple. Enchaîner dans un calendrier serré la création de la Métropole avec une réforme des Départements pourrait créer un blocage complet de tous les projets, et des conséquences lourdes pour le développement économique et l'amélioration de la qualité de vie des habitants de la région parisienne.

Les entreprises ont besoin, pour investir, d'une visibilité à moyen terme (5 ans) sur le contexte administratif et la fiscalité : pour mener à bien des projets de développement, règles d'urbanisme, autorisations environnementales et fiscalité doivent rester stables.

2 - Pour porter les grandes fonctions du Val-de-Marne au sein de l'espace métropolitain, dans une logique de projet.

La réflexion sur les « Futurs possibles du Val-de-Marne », organisée par le CODEV en 2013 a permis de dégager des enjeux spécifiques pour le territoire départemental dans l'espace de la métropole (tant au plan économique qu'à celui de l'habitat).

Notamment, le Val-de-Marne doit pouvoir tirer profit d'un positionnement stratégique sur des fonctions indispensables au développement et à l'équilibre de la métropole (grands services urbains, alimentation/santé...).

Ce positionnement spécifique représente un réel atout et des potentialités, à condition de pouvoir porter les projets qu'il implique à l'échelle départementale, collectivement, en mettant en réseau l'ensemble de ses acteurs.

Par ailleurs, les Départements sont porteurs d'enjeux prégnants de l'aménagement du territoire au plan régional.

La structuration métropolitaine francilienne ne s'est pas seulement opérée au cours de l'histoire selon une logique radio-concentrique de type centre-périphérie. Les dissymétries internes à l'espace urbain et le rôle différencié des axes radiaux ont favorisé l'émergence de quadrants qui, intermédiaires entre le local et le métropolitain, cristallisent des problématiques d'aménagement et de développement qui leur sont propres.

Les différences de développement et de dynamiques entre l'Est et l'Ouest francilien ont légitimé la mise en œuvre d'actions de rééquilibrage dont l'effort devra être poursuivi dans les prochaines décennies pour assurer la cohésion de l'espace métropolitain et se prémunir contre les risques d'un développement dissociant habitat – notamment social – et emploi.

3 – Pour animer les « dynamiques interterritoriales ».

La « maille départementale » apparaît constituer un échelon adapté pour animer les « dynamiques interterritoriales ». Celles-ci seront une condition de la réussite de la métropole.

° Entre territoires de la métropole :

Les « Futurs possibles » ont souligné ce point : un projet existe plus fortement et fait sens au plan métropolitain quand il est mis en réseau avec d'autres projets.

° Avec la grande couronne :

Le territoire de la métropole au sens géographique et fonctionnel du terme est celui de l'aire urbaine. Il ne peut être limité au périmètre restreint sur lequel sera organisé l'institution de la Métropole du Grand Paris. Le rapport

centre/périphérie, la gestion des effets de bords... seront certainement des problématiques décisives pour la future métropole. De plus, les grands équipements val-de-marnais comme ceux du pôle Orly Rungis ou comme l'Université (l'UPEC mais aussi Paris-Sud), s'inscrivent souvent dans et hors de la métropole.

Dans cette fonction, le Département pourra être en partenariat avec les grands opérateurs de services que sont les universités en recomposition au sein des sites issus de la loi ESR, les opérateurs de transport, l'APHP, etc. Ces grands opérateurs de service seront de facto des acteurs de cette articulation entre le cœur de la métropole et ses marges.

4 - Pour structurer la participation démocratique et citoyenne à une échelle pertinente entre le métropolitain (régional) et le local.

Compte tenu de sa spécificité historique, fonctionnelle, sociologique etc., la maille départementale restera un cadre pertinent.