


# 2001 PLUS



**Synthèses et Recherches**

## INÉGALITÉS ET INTERCOMMUNALITÉ EN ILE-DE-FRANCE

Pour une territorialisation stratégique de l'action publique



Consacré depuis plus d'une dizaine d'années à la veille internationale, 2001 PLUS regroupe désormais, sous un label commun deux séries de publications distinctes : "Veille internationale" et "Synthèse de recherches".

La série "Veille internationale" vise à alimenter le débat public sur les villes, l'habitat, les transports ou l'équipement à partir d'une analyse des expériences, des politiques ou des innovations développées à l'étranger, que ce soit en Europe ou dans le reste du monde.

La série "synthèse et recherches" s'est fixée comme objectif de présenter, sous le même format (50 pages environ) des "états de lieux" des recherches menées récemment en France, également dans le champ Équipement-logement-transports-environnement. Chaque numéro est centré sur un thème spécifique.

#### Documents disponibles :

- 01/04 **Planification spatiale et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1988)
- 05 **Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans** (H. Huntzinger – 1989)
- 06 **La fiscalité locale sur les entreprises aux Royaume-Uni et en Allemagne** (H. Huntzinger – 1989)
- 07 **La Hollande en 2015 : résumé officiel du 4<sup>e</sup> rapport sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire** (Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement – 1988)
- 08 **Télétopia : la ville et les systèmes d'information au Japon** (R. Piorunski – 1989)
- 09 **Prospective de l'exploitation de la route** (A. Vivet – 1989)
- 10 **Urbanisme et économie en RFA** (H. Huntzinger – 1989)
- 11 **Les acteurs du génie urbain : évolution internationale** (G. Mercadal – 1989)
- 12 **Acteurs sociaux et mutations urbaines** (A. Touraine – 1987)
- 13 **Influences de la grande vitesse sur la restructuration de l'espace européen** (A. Bieber – 1989)
- 14 **Comment décongestionner les axes routiers de la Randstad Holland ?** (J.C. Boyer – 1990)
- 15 **Les quatre révolutions logistiques** (Ake Andersson – 1986)
- 16/17 **Le transport dans les années 90 : la formation de l'Europe** (T. Bendixson – 1989)
- 18 **Les technologies de l'information et la ville dans l'Europe de 1992** (M.E. Hepworth – 1990)
- 19 **Consultation publique et aménagement du territoire aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1990)
- 20/21 **NUMÉRO SPÉCIAL : La métropole parisienne : système productif et organisation de l'espace** (Equipe "Strates" Félix Damette et Pierre Beckouche – 1990)
- 22 **La réforme anglaise de la planification spatiale : étude du plan de développement unitaire de Birmingham** (Alain Motte 1990)
- 23 **Allemagne : structures temporelles et développement urbain (DIFU)**
- 24 **Suède : la vie dans les métropoles : des chances à saisir, des difficultés à surmonter. Quelles politiques mettre en œuvre ?** (H. Huntzinger – 1991)
- 25 **Réserver l'habitat social aux ménages à faibles revenus aux Pays-Bas** (J.C. Boyer – 1991)
- 26 **La recherche urbaine en Allemagne** (H. Huntzinger – 1992)
- 27 **Le syndrome NIMBY** (Michaël Dear – 1993)
- 28 **L'urbanisme souterrain au Japon** (André Guilleme – 1993)
- 29 **Les infrastructures à l'horizon 2000** (Barrie Stevens, Wolfgang Michalski) (1993)
- 30 **L'aménagement du territoire en Allemagne** (Ministère fédéral de l'aménagement du territoire – 1993)
- 31 **Compétitivité, innovation et territoire. Le débat aux Etats-Unis** (Michaël Storper – 1993)
- 32 **Télétravail et transports, une étude de l'administration américaine** (1994)
- 33 **Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés** (1994)
- 34 **Entre économie et territoire : des règles de quartier, creuset de lien civil** (1994)
- 35 **Les corridors de développement dans la Zone Asie Pacifique** (1994)
- 36 **La réforme « Next Steps » au Royaume-Uni décentraliser et responsabiliser l'administration** (1995)
- 37 **L'évaluation environnementale au Québec : procédures, évolution et portée** (1995)
- 38 **Le véhicule électrique à l'horizon 2004 : Controverses en Californie, prémices d'une bataille mondiale** (1996)
- 39 **Le développement des infrastructures dans la zone Asie-Pacifique : mythes et réalités** (1996)
- 40 **« Lebensraum Stadt » « La ville, espace de vie », Mobilité et communication dans les grandes villes allemandes en 2020 : deux scénarios** (1997)
- 41 **Une voie ferrée pour les marchandises : débats autour de la Betuwelijn aux Pays-Bas** (1997)
- 42 **La prospective urbaine aux Etats-Unis ou les enjeux de la civilisation suburbaine** (1997)
- 43 **La lutte contre l'exclusion dans les quartiers en difficulté : l'expérience britannique** (Alan Mac Gregor – 1997)
- 44 **Les politiques du logement en Europe** (Anne-Marie Fribourg – 1998)
- 45 **Prospective de la mobilité en Europe : Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse** (Eric Huntzinger – 1998)
- 46 **Aménagement de l'espace et gestion des risques aux Pays-Bas** (J.-R. Barthélémy, Ph. Blancher, Cl. Marris – 1998)
- 47 **Radioscopie de l'ingénierie-conseil de transport et de circulation en Europe** (Eric Baye – 1999)
- 48 **Mobilité et vie quotidienne : synthèse et questions de recherches** (Vincent Kaufmann – 1999)
- 49 **Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays** (Vincent Fouchier – 1999)

Voir suite des documents disponibles en 3<sup>e</sup> de couverture.

# PRÉSENTATION

## SOMMAIRE

### PRÉSENTATION 1

#### Chapitre I :

#### VERS DE NOUVEAUX MODES D'ACTION

#### PUBLIQUE SUR LES TERRITOIRES :

#### LATERRITORIALISATION STRATÉGIQUE

1. Solidarité, contractualisation, adaptation territoriale des politiques publiques: trois enjeux à distinguer, et articuler. 5
2. Ni "déconcentration" ni "priorisation" : la territorialisation stratégique. 8
3. Le "référentiel" francilien. 8

#### Chapitre II :

#### LASOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES

#### FRANCILIENS

1. Principaux résultats de l'étude. 11
2. Retour sur les politiques de solidarité territoriale en Ile-de-France. 18
3. Exception ou spécificité francilienne ? 19

#### Chapitre III

#### LACOOPIÉRATION INTERCOMMUNALE

#### EN ILE-DE-FRANCE

1. L'exception francilienne. 21
2. Faiblesse de l'intercommunalité forte, force de l'intercommunalité faible. 23
3. Des situations contingentes, mais des effets d'apprentissage réels. 28

#### Chapitre IV

#### ENJEUX TERRITORIAUX ET ACTION

#### DE L'ETAT EN ILE-DE-FRANCE

#### PROPOSITION D'UN RÉFÉRENTIEL

#### TERRITORIAL

1. Reformulation des enjeux territoriaux de l'Ile-de-France. 31
2. Un référentiel territorial pour l'action publique en Ile-de-France. 36

#### ANNEXE

- Découpages et regroupements territoriaux : les géographies problématiques de l'intercommunalité de projet. 41

Comme le numéro 55, qui portait sur la réforme régionale en Angleterre et en Italie, cette nouvelle synthèse de 2001 Plus est consacrée aux transformations de l'action publique à l'échelle des territoires. Mais il s'agit, cette fois-ci, d'un territoire très particulier – l'Ile-de-France, avec ses 11 millions d'habitants, une densité dix fois supérieure à la moyenne française, un des niveaux de développement parmi les plus élevés d'Europe, mais aussi de très profondes inégalités entre groupes sociaux ou entre communes...

L'"exception" de la région parisienne est interrogée ici à travers une question d'actualité qui est celle de la mise en oeuvre opératoire des deux lois de juin et juillet 1999 sur "*le renforcement de la coopération intercommunale*" ("loi CHEVENEMENT") et "*l'Aménagement durable du territoire*" ("loi VOYNET"). Comme on le sait, ces deux textes complétés, en décembre 2000, par la loi "*Solidarité et renouvellement urbain*" définissent une nouvelle organisation des territoires à l'échelle intercommunale qui s'inscrit dans une triple perspective : une perspective sociale de redistribution et de solidarité fiscale et financière entre communes riches et communes pauvres ; une perspective économique de mise en cohérence des stratégies de développement aux "échelles pertinentes" ; et enfin une perspective institutionnelle de modernisation des formes d'interventions de l'Etat sur le territoire, intégrant à la fois plus de décentralisation et plus de contractualisation. Dans quelle mesure ces objectifs sont-ils adaptés à la spécificité politique, économique et sociale d'une région aussi complexe que l'Ile-de-France ? C'est la question précise, posée par la préfecture de Région, à laquelle s'efforcent de répondre les trois équipes de recherche du LATTIS (Ecole Nationale des Ponts et Chaussées), de l'OEIL (Université Paris 12) et d'ACADIE.

Pour les chercheurs consultés "*il est vain d'espérer un seul principe de découpage pertinent et universel qui permettrait d'assurer à la fois plus de cohésion sociale, plus de cohérence économique, une légitimité politique renforcée et une meilleure efficacité des politiques publiques à l'échelle locale*". Parmi les nombreuses raisons invoquées pour justifier ce scepticisme, plusieurs remettent en cause certains des postulats implicites sur lesquels reposent les deux lois de 1999. Ainsi, nous montrent les auteurs, n'y a-t-il pas de lien direct entre la réduction des inégalités et la lutte contre l'exclusion ou la pauvreté ; et on ne peut donc s'attendre à ce qu'une plus grande solidarité fiscale entre communes conduise "automatiquement" à une prise en charge plus efficace des problèmes de ségrégation, de marginalisation, de chômage, ou de pauvreté qui touchent une partie de la population francilienne. Il n'y a pas, non plus, de cohérence économique évidente à associer entre elles les communes les plus proches : et c'est sans doute à l'échelle de l'ensemble de

---

la région qu'il faudrait rechercher de nouvelles logiques de développement. Enfin, les auteurs s'interrogent sur l'efficacité et les limites d'une territorialisation des politiques qui passerait essentiellement par la déconcentration, la contractualisation, et la définition de "zones d'action" prioritaires – mais ne remettraient pas fondamentalement en cause les politiques sectorielles existantes.

Comme on le verra, tous ces arguments, accompagnés d'un ensemble très impressionnant d'analyses, ne conduisent pas les chercheurs à tirer une conclusion définitive – et négative – sur "l'applicabilité" des lois CHEVENEMENT ET VOYNET à l'Ile-de-France. Une évaluation faite sur le passé montre d'ailleurs que l'intercommunalité y a connu des développements multiples – sous des formes, il est vrai, relativement "faibles". Simplement, les opportunités institutionnelles ouvertes par ces deux lois ne doivent être considérées que comme un des éléments d'une démarche plus globale de "**territorialisation stratégique**" de l'action publique – dont les auteurs, dessinent en conclusion, quelques axes : mieux distinguer spatialement les démarches de solidarité, de contractualisation, et d'adaptation des politiques publiques – pour ensuite mieux les articuler; réformer en profon-

deur les politiques sectorielles ("école, logement, sécurité, santé") qui sont une des clés de cette intégration ; et enfin assurer une véritable "dialectique" – "un aller-retour permanent" entre des projets locaux resitués dans une vision plus globale, et des politiques nationales ou régionales explicitant clairement leurs enjeux spatiaux. Il est finalement proposé d'appuyer cette "territorialisation stratégique" sur un "**référentiel territorial**", défini par ses promoteurs comme "*un vade-mecum pour l'exercice de reformulation – en situation – des objectifs de l'Etat*".

Toutes ces recommandations et ces réflexions seront sans doute utiles au moment s'engageant de nouveaux travaux sur le schéma directeur de la région Ile-de-France. Mais leur portée dépasse très certainement le cadre étroit de cette région "d'exception". Et tous les lecteurs intéressés à l'aménagement du territoire, au développement local ou à la réforme de l'Etat devraient pouvoir en tirer des analyses ou des orientations pour l'action extrêmement stimulantes.

Jacques THEYS  
Responsable du Centre de Prospective  
et de Veille Scientifique

# **INÉGALITÉS ET INTERCOMMUNALITÉ EN ILE-DE-FRANCE**

**Pour une territorialisation stratégique de l'action publique (\*)**

*(\*) Daniel Behar, Emre Korsu, Laurent Davezies, Jean-Marc Offner, Pierre Beckouche, Géraldine Pflieger & Marie Pouplet.*

---

---

## AVERTISSEMENT

Les analyses présentées dans ce document sont le résultat d'une réflexion collective de trois équipes entreprise à la demande de la préfecture d'Ile-de-France. Ces trois équipes sont Acadie (réseau Reflex) ; le LATTTS (Ecole Nationale des Ponts et chaussées, CNRS, université Paris XII, université de Marne-la-Vallée) et l'Œil (Institut d'Urbanisme de Paris – université Paris XII).

- Le chapitre I constitue la synthèse de l'ensemble de ces travaux, rédigée pour l'essentiel par Daniel Behar (Acadie, professeur associé à l'université Paris XII).
- Le chapitre II rend compte d'analyses développées principalement par Emre Korsu (chercheur à l'Œil) avec Daniel Behar (Acadie, professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris – université Paris XII) et Laurent Davezies (l'Œil, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris XII).
- Le chapitre III ainsi que l'annexe "Découpages et regroupements territoriaux : les géographies problématiques de l'intercommunalité de projet" ont été préparés par Jean Marc Offner (Directeur de recherche, LATTTS, professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et chaussées), avec l'aide de Marie Pouplet (doctorante au LATTTS).
- Le chapitre IV a été préparé par Pierre Beckouche (l'Œil, professeur à l'université Paris I) avec l'aide de Géraldine Pflieger (doctorante).

Les rapports complets dont sont tirées ces synthèses sont disponibles auprès des auteurs :

- Acadie : [acadie@acadie-reflex.org](mailto:acadie@acadie-reflex.org) ;
- LATTTS : [offner@lattts.enpc.fr](mailto:offner@lattts.enpc.fr) ;
- Œil : Institut d'Urbanisme de Paris, [oeil@univ-paris12.fr](mailto:oeil@univ-paris12.fr).

## Chapitre I

# VERS DE NOUVEAUX MODES D'ACTION PUBLIQUE SUR LES TERRITOIRES : LA TERRITORIALISATION STRATÉGIQUE

Les trois études commandées en fin 1998 par la préfecture d'Ile-de-France au groupement ACADIE-LATTS-OEIL visaient à répondre à l'interrogation suivante : *comment la "Loi Voynet" et la "loi Chevènement" peuvent être appliquées à l'Ile-de-France, territoire complexe, "exceptionnel" dit-on parfois eu égard à la dimension de cette région urbaine ?* La question, en particulier, était de savoir si l'on pouvait à travers un découpage géographique commun de l'espace régional, unifier les trois enjeux de ces lois :

- celui de la *solidarité territoriale* (loi Chevènement), à travers une moins grande fragmentation des finances comme des politiques publiques locales ;
- celui d'un élargissement de la *contractualisation* État/collectivités locales (loi Voynet), avec une extension de l'expérience contractuelle État-Régions des vingt dernières années à un traitement coopératif des territoires urbains ;
- et enfin, celui d'une modernisation de la *gestion publique*, et plus précisément d'une meilleure adaptation des politiques sectorielles de l'État (et d'autres collectivités publiques) aux réalités territoriales locales (loi Voynet).

Trois enjeux différents mais qui, pris ensemble, donnent corps à la notion de ce qu'il est désormais convenu de nommer "**territorialisation de l'action publique**". Pour éclairer les conditions de leur articulation dans le cas du territoire francilien, on a procédé à trois investigations :

- l'une relative aux rapports entre solidarité fiscale locale et solidarité sociale, la question posée étant : ces deux solidarités sont-elles géographiquement équivalentes ? (**Chapitre II**) ;
- l'autre relative à l'intercommunalité (état des lieux et potentiel d'évolution) (**Chapitre III**) ;
- la dernière relative aux enjeux territoriaux propres à l'Ile-de-France auxquels sont confrontées les politiques publiques, notamment celles de l'État (**Chapitre IV**) ;

Ces approches ne constituent qu'une vue partielle de la territorialisation. Elles reflètent davantage l'hétérogénéité, dans l'urgence du calendrier, de questions posées par la commande politique qu'une vision

exhaustive de la question. Le processus est encore neuf, les ajustements à opérer par les acteurs publics, dans leurs analyses comme leurs actions, demandent du temps. Pour autant, la confrontation de ces trois premières approches permet d'esquisser un "chemin critique" pour la territorialisation.

### 1. Solidarité, contractualisation, adaptation territoriale des politiques publiques : trois enjeux à distinguer, et articuler

La notion de territorialisation agrège ces trois enjeux (solidarité, contractualisation politique, adaptation des politiques sectorielles). Elle amène spontanément à l'idée, souhaitable, d'une coïncidence spatiale entre les trois démarches. Il s'agirait dès lors de rechercher le bon périmètre, tel qu'il corresponde à la fois :

- à une légitimité politique, c'est-à-dire à un découpage en territoires susceptibles d'être portés par une intercommunalité politique ;
- à une pertinence du point de vue de la solidarité territoriale, c'est à dire un territoire efficace en terme de redistribution, associant communes riches et communes pauvres ;
- à une pertinence socio-économique pour la gestion publique, c'est à dire à un territoire cohérent, par homogénéité (profil social, histoire, ...) ou par complémentarité de ses éléments constitutifs (emploi, logement, commerce, équipements publics ...)

Or, il ressort des trois études qu'en Ile-de-France, comme probablement ailleurs, cette coïncidence géographique est impossible ; il est vain d'espérer un seul principe de découpage, pertinent et universel, qui, à l'échelle régionale et nationale, permettrait une réalisation simultanée des trois objectifs de la nouvelle action publique territoriale. Cela pour au moins quatre raisons.

- La première raison est que ce qu'on appelle la "cohésion". En Ile-de-France comme ailleurs, ce n'est pas une question univoque, car elle comporte au moins deux versants : celui de l'inégalité et celui de la pauvreté, plus distincts que l'on ne le croit habituellement, particulièrement sur le plan spatial, et qu'il convient de traiter par des politiques publiques elles aussi distinctes. L'étude présentée au

chapitre II montre que lorsqu'on compare les communes de la région sur une période donnée, la pauvreté augmente quand les disparités diminuent, et inversement ! Autrement dit, l'inégalité est une des facettes du développement, qu'il soit local, régional ou national, la croissance comme la récession affectant relativement davantage les couches sociales et les espaces les plus riches.

**Cela signifie qu'il est improbable qu'une politique s'attaquant à l'inégalité touche, comme sur une table de billard, la pauvreté (ou le contraire).** Par ailleurs, on observe que les zones les plus affectées par la pauvreté ne sont pas celles où elle augmente le plus vite. Une diffusion spatiale de la pauvreté peut à la fois être une bonne nouvelle sur le front de la guerre aux inégalités spatiales, et une nouvelle alarmante sur celui de la lutte contre la pauvreté. Les mécanismes de la géographie de la pauvreté renvoient aux comportements des ménages (localisation résidentielle, impact de la bi-activité des ménages sur la ségrégation résidentielle, effets d'accélération répulsive du système scolaire public, ...). Les mécanismes explicatifs de l'inégalité socio-spatiale dépassent de loin le cas des plus pauvres et se forment sur l'ensemble du spectre social et spatial de la région. Pour bien faire comprendre la différence de nature entre les deux phénomènes, on peut donner l'exemple des secteurs les plus affectés de la Seine-Saint-Denis, dont la caractéristique la plus frappante est, au fond, moins la sur-représentation de catégories sociales les plus basses, que la sous-représentation des catégories moyennes et supérieures. Traiter exclusivement la pauvreté dans ces zones alors que ce dont elles souffrent est la fuite et l'absence de classes moyennes et supérieures, revient à lutter contre un résultat sans s'attaquer à la cause.

- La deuxième raison est que la question de la redistribution des ressources financières publiques ne se pose pas de manière adéquate à l'échelle locale. La solidarité redistributive, celle qui intéresse la fiscalité locale, ne saurait avoir comme enjeu la constitution de regroupements intercommunaux de solidarité financière locale, car l'enjeu de la redistribution se lit à une autre échelle : celle de la région (mécanismes de péréquation notamment), voire celle de la nation. L'étude montre que **la géographie francilienne des zones de basse et de haute pression fiscale ne permet pas d'associer harmonieusement, par zones entières, des communes riches à des communes pauvres.**

Sur le plan géographique tout d'abord : marier communes riches et communes pauvres ne peut passer que par l'association de communes non limitrophes et souvent distantes de plusieurs dizaines de kilomètres. Ensuite, la notion usuelle de communes riches ou de communes pauvres, comporte plusieurs composantes, notamment une composante sociale et une composante fiscale. Contrairement à ce qu'on pense souvent, les communes socialement pauvres ne sont pas toujours pauvres sur le plan fiscal : les

communes dans lesquelles vivent les 20 % de la population francilienne la plus pauvre du point de vue du revenu des habitants, disposent en fait de ressources financières publiques locales par habitant largement supérieures à la moyenne francilienne : (i) parce qu'elles disposent de bases de taxe professionnelle (TP) par habitant proches de la moyenne francilienne ; (ii) parce qu'elles fixent des taux de TP beaucoup plus élevés que la moyenne francilienne, sans que les bases les fuient, fait établi en théorie et empiriquement ; (iii) parce qu'elles "bénéficient", par le chaînage des taux de la fiscalité locale, de taux de taxe d'habitation élevés ; (iv) parce qu'elles reçoivent, en tant que communes socialement pauvres, des dotations de l'État par habitant supérieures à la moyenne. Contrairement à ce qu'on entend généralement dire, le système financier public n'aggrave pas les inégalités socio-spatiales, il les réduit, pas assez peut-être, c'est un autre débat, mais il les réduit. La distinction entre richesse sociale et richesse fiscale est d'importance pour la nouvelle politique de redistribution locale imaginée par la loi Chevènement : une association de communes, à quelque échelle que ce soit en Ile-de-France, qui marie communes socialement riches et pauvres à des fins de redistribution fiscale, peut, dans nombre de cas, aboutir à une réduction des ressources publiques locales des communes socialement pauvres au profit des communes socialement riches !

- La troisième raison est que **les enjeux d'une politique d'aménagement d'une aire métropolitaine ne s'expriment pas en termes de sous-territoires locaux juxtaposés, "d'aires locales" dont l'échelle serait celle des intercommunalités.** Le référentiel territorial esquissé dans cette étude montre que les diagnostics, les enjeux et les cibles des politiques publiques dessinent moins des périmètres que des lignes de force et de tension du système territorial, notamment entre l'Est et l'Ouest, entre départements, entre zone dense et zone peu dense ; bref à des échelles variables mais qui, en tout cas, ne se réduisent pas à un "local" homogène qui serait établi une fois pour toutes. L'indicateur communal agrégé (**cf. cartes page suivante**) montre tout à la fois une forte différenciation des situations socio-économiques communales, en même temps qu'une homogénéité de vastes sous-ensembles du territoire francilien interdisant l'espoir d'une unique convention de regroupement intercommunal. Comme l'indiquent du reste le chapitre III et l'annexe I, les conventions ou critères "substantiels" de l'intégration territoriale peuvent aussi bien relever de la ressemblance des territoires communaux que de leur complémentarité.

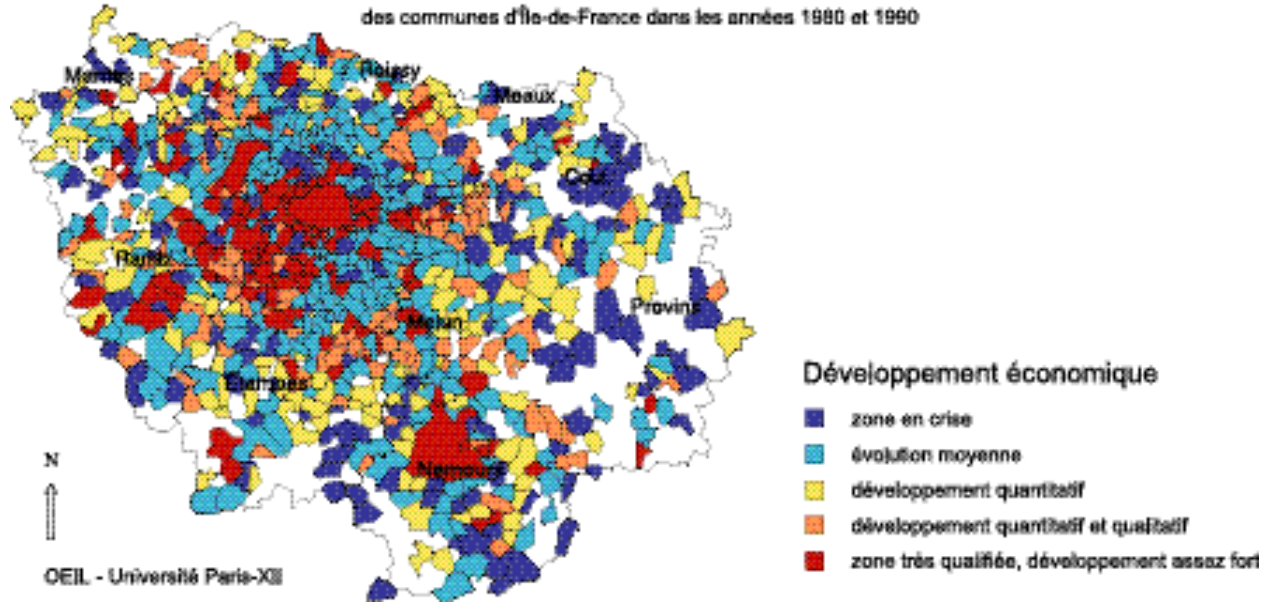
- Enfin, la quatrième raison est que **le fondement politique des regroupements intercommunaux n'a que rarement à voir avec une pertinence socio-économique objective.** Dans bien des cas de regroupements de communes contiguës, l'adéquation entre les objectifs poursuivis par le législateur et ceux portés par les élus locaux concernés, reste à prouver. Car le chapitre III montre que les regroupement inter-



Carte 1

## Typologie du développement économique

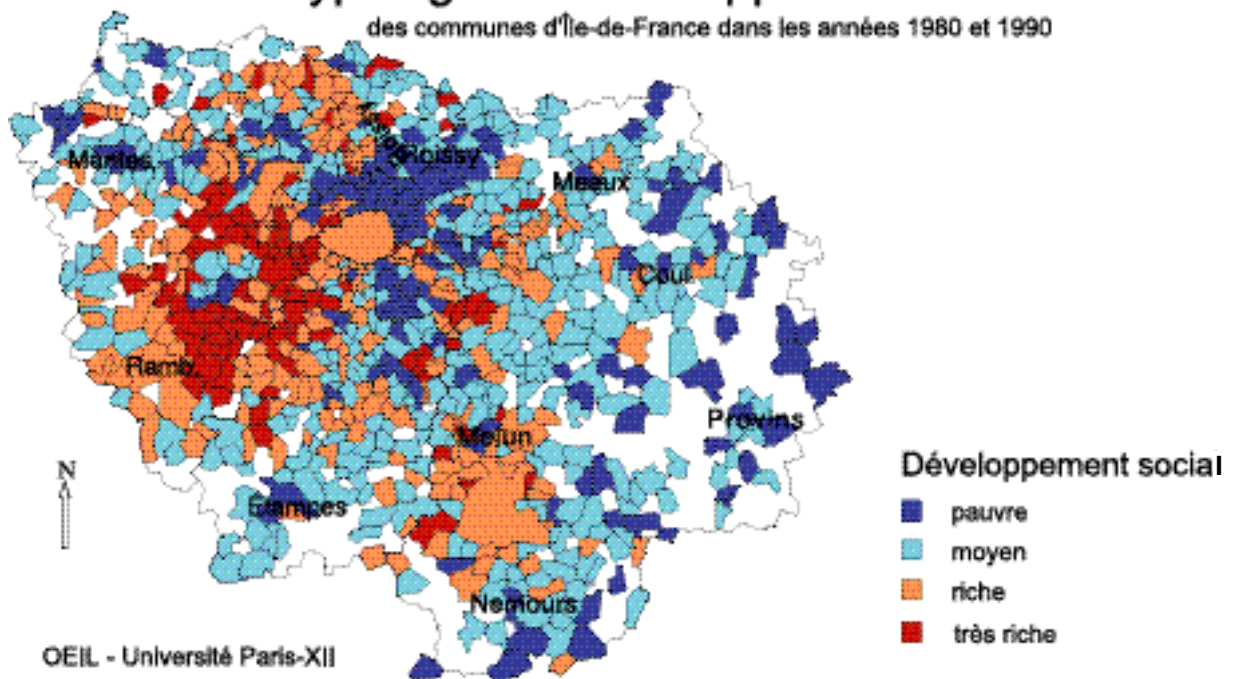
des communes d'Île-de-France dans les années 1980 et 1990



Carte 2

## Typologie du développement social

des communes d'Île-de-France dans les années 1980 et 1990



---

communaux s'organisent généralement sur des bases de connivence politique beaucoup plus souvent qu'en référence à un périmètre analytiquement pertinent.

### **Conclusion n° 1 : distinguer.**

Engager un processus de territorialisation, c'est donc d'abord distinguer spatialement ces trois démarches habituellement confondues : solidarité, contractualisation politique, adaptation des politiques sectorielles.

### **Conclusion n° 2 : articuler**

S'il est de les distinguer géographiquement, l'enjeu consiste alors à articuler ces trois démarches. De ce point de vue, **c'est l'adaptation des politiques sectorielles**, en dépit du fait qu'elle puisse apparaître comme secondaire voire comme asservie au deux autres démarches, **qui peut**, au contraire, **offrir le principe d'articulation générale**. Du point de vue des objectifs de solidarité, ce sont en effet les politiques sectorielles de l'État, définies nationalisées ou régionalement, qui ont la responsabilité de la solidarité redistributive, tout en les effets pervers d'une redistribution menée localement (comme la théorie du fédéralisme fiscal mais aussi le simple bon sens permettent de la comprendre). C'est bien dans le domaine de l'action publique sectorielle que les disparités socio-spatiales semblent, à la lumière des études disponibles, les plus accusées (école, logement social, sécurité, santé, ...). Du point de vue de la contractualisation politique, la contractualisation entre autorités locales et État ne peut prendre de sens pour les premières que si le second est capable d'aller au-delà de l'actuel fléchage local de ses crédits d'investissement. Pour les collectivités locales, la valeur ajoutée de la contractualisation tiendra à la capacité de l'État à mener ses politiques sectorielles dans un double souci de cohérence transversale, à l'échelle de la région, et d'adaptation aux situations. Faute de quoi, on en restera à "l'intercommunalité calculette" qu'évoque l'annexe I.

## **2. Ni "déconcentration" ni "priorisation" : la territorialisation stratégique**

Pour l'instant, la territorialisation des politiques publiques reste un concept flou, peu ou mal compris par les acteurs. On hésite entre deux logiques également insuffisantes.

Premièrement, la territorialisation n'est pas qu'une déconcentration à proximité. Pour beaucoup, particulièrement au sein des services de l'État, la territorialisation des politiques constituerait un exercice de déconcentration de la gestion administrative et financière. Cette déconcentration au plus près du terrain induirait mécaniquement une plus grande adaptation des actions aux réalités locales. Cette interprétation peut conduire à une logique de découpage exhaustif périmèrément la totalité du territoire francilien. Cette approche ne reviendrait qu'à habiller d'un nouveau

vocabulaire une pratique déjà largement engagée : les politiques sectorielles de l'État comme l'emploi, l'éducation, la culture ou le logement sont de plus en plus déconcentrées et "coproduites" avec les collectivités locales ; ce qui ne signifie pour autant pas que leurs contenus soient reformulés en fonction des enjeux locaux.

Deuxièmement, la territorialisation ne se réduit pas à une priorisation, elle ne saurait être la gestion des priorités territoriales de l'État. Là encore, la priorisation des objectifs de l'État est déjà effective, particulièrement dans le cadre de la politique de la ville avec son concept de géographie prioritaire. Dans cette acception, il s'agirait non plus de découper l'intégralité du territoire francilien en multiples périmètres pertinents, mais de n'en définir que quelques uns, définis comme prioritaires. La territorialisation aurait des lors pour but de permettre au niveau local (les préfets de département par exemple) de repérer des priorités pour l'action publique et de les faire reconnaître par les niveaux supérieurs. Certes, à certains égards, il s'agit d'une logique légitime ; mais elle cantonne la territorialisation à un rôle ponctuel. L'expérience de la politique de la ville a montré les distorsions – avec leur cortège de ressentiments politiques – que peut produire une application mécanique d'un principe de discrimination territoriale.

Ces deux acceptions de la territorialisation, déconcentration et priorisation, sont alternatives et s'opposent. Surtout, elles ne renouvellent en rien l'action publique qu'attend le législateur. L'enjeu de la territorialisation est de les dépasser dans le cadre d'un projet territorial : la "territorialisation stratégique" consisterait dans l'aller-retour (i) d'une vision qui resitue les fonctions du local dans le système territorial dont il fait partie, (ii) et d'un projet qui reformule les objectifs généraux des politiques publiques dans une situation spatialement donnée.

Pour assurer cet interface (dans les deux sens) entre le local et le global, pour construire un projet territorial, il est nécessaire d'élaborer un référentiel territorial qui remplisse cette double fonction ascendante – situer une situation locale dans son contexte territorial au sens large – et descendante – spatialiser les politiques sectorielles globales.

### **Conclusion n° 3 : être stratégique**

Pour constituer un principe d'articulation entre les démarches hétérogènes et géographiquement distinctes de solidarité et de contractualisation intercommunale, la territorialisation des politiques publiques doit être "stratégique" c'est à dire dépasser les logiques habituelles de rapprochement et/ou de priorisation. Elle doit s'appuyer sur un référentiel territorial qui constituerait le *vade-mecum* (on n'ose pas dire la bible) de l'exercice de reformulation en situation des objectifs de l'État.

### 3. Le référentiel francilien

Un référentiel francilien dérive nécessairement des grands objectifs du schéma directeur de la région Ile de France (SDRIF), reformulés à la lumière des évolutions récentes, et surtout sans se limiter comme lui au seul aménagement physique de l'espace. Il doit en effet embrasser la gamme la plus large des problèmes territorialisables de l'action publique. Le SDRIF propose une représentation catégorielle des territoires francilien (zone dense vs diffuse, Est versus Ouest, pôles versus périphéries, ...). Le référentiel doit offrir une représentation intégrée de ces enjeux.

Pour déterminer le projet territorial en Ile-de-France, on peut identifier quatre axes, partiellement "intersectés" :

#### a) Valoriser la zone dense

La territorialisation de l'action de l'État ne peut avoir comme objectif une lutte contre l'étalement urbain qui opposerait la grande couronne à la petite. Elle doit plutôt articuler zones dense et diffuse, et intégrer cette dernière au système métropolitain francilien. Dans cet esprit, les territoires à enjeux pour l'action publique, notamment dans le domaine des transports et de l'accès aux services publics (et plus généralement liés à la mise en œuvre des schémas de service public), sont des lors les espaces à la jonction entre zones dense et peu dense, particulièrement les villes nouvelles. Par ailleurs, la valorisation de la zone centrale suppose une politique foncière ambitieuse, même si elle doit être coûteuse ; un changement d'échelle des moyens des politiques de lutte contre les problèmes sociaux qui s'y développent ; un développement privilégié des relations tangentielles, contrecarrant le tropisme radial auquel cèdent trop souvent les responsables politiques.

#### b) Favoriser le polycentrisme

L'enjeu est aussi de garantir les potentiels d'intégration territoriale de pôles choisis – parmi lesquels, mais pas seulement, les villes nouvelles – afin de fournir une alternative à l'étalement urbain. Les effets d'entraînement des pôles de développement n'étant plus mécaniques, en intensité comme en orientation géographique, une stratégie publique doit s'intéresser à la connexion entre ces pôles et leurs périphéries respectives.

#### c) Rééquilibrer l'Est et l'Ouest

La poursuite du déséquilibre Est-Ouest dans la région constitue un autre enjeu pour la territorialisation des politiques publiques. Ce déséquilibre ne peut se résumer en différences quantitatives (revenus des ménages, valeur des facteurs de production, ...), certes réelles, mais s'exprime de plus en plus en termes structurels. Une orientation stratégique de la territorialisation doit comprendre un effort d'adaptation et de différenciation qualitative des politiques publiques menées dans ces deux grands espaces. Les politiques publiques

doivent notamment assurer les connections au sein de l'Est (par exemple entre Marne-la-Vallée et Roissy, entre la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise, ...) et entre l'Est et la partie centrale de l'agglomération. Plus généralement, et parce qu'une telle évolution ne se produit pas spontanément, elles doivent retrouver une continuité entre Paris et la proche banlieue populaire.

#### d) Lutter contre l'exclusion

La géographie de la pauvreté est complexe, elle ne se réduit pas à une concentration dans certains quartiers repérés ; au contraire, elle adopte des formes fort variables dans les différents territoires franciliens. L'action publique doit donc trouver, là encore, des formes différenciées d'intervention. Une telle urgence interroge d'abord les politiques sectorielles de l'État (Éducation, Sécurité, Santé) ; elles doivent faire l'objet d'une réévaluation dans leur capacité réelle à attaquer les problèmes qu'elles visent. La politique de la ville est, au premier chef, interrogée dans son aptitude à adapter différentes stratégies à différents contextes de problèmes urbains.

Toutes les politiques sectorielles de l'État n'entretiennent pas le même rapport au territoire et ne peuvent être adaptées aux mêmes stratégies territoriales. On peut distinguer quatre familles de relations des politiques avec le territoire, chacune demandant une mise en œuvre particulière du "référentiel" :

– Les politiques "territoriales par nature". Il s'agit des politiques mises en œuvre à l'échelon régional (DRE) et qui jouent directement sur l'aménagement, conformément aux engagements du SDRIF : ce sont, essentiellement celle des transports et des infrastructures lourdes.

– Les politiques "égalitaires". Elles assurent un service maillé sur l'ensemble des territoires et couvrent l'ensemble des populations. Il s'agit essentiellement de l'Éducation, de la santé et de l'action sociale, de la culture, la justice, la police.

– Les politiques "réactives". Leur intensité varie avec les demandes locales ; ou bien elles jouent un effet de levier sur des actions locales : soutien aux associations sportives, aux initiatives de développement économique, d'amélioration de l'environnement, de réhabilitation de l'habitat.

– Les politiques de "zonage". Elles portent sur des zones définies du territoire. Il s'agit pour l'essentiel des ZEP et des zonages de la politique de la Ville ou encore des fonds structurels européens.

Pour chacun de ces quatre types de politiques, le chemin critique de mise en œuvre du référentiel doit prendre des formes propres :

– Les politiques "territoriales par nature" demandent à être articulées entre elles : transport collectif, équipements publics, urbanisation nouvelle doivent par exemple être pensés et décidés ensemble. Il en est de même pour l'urbanisation et la protection de l'environnement naturel.

---

– Les politiques “égalitaires” demandent à être différenciées selon les territoires. Par exemple, une politique de polarisation stratégique d’équipements médicaux peut soutenir le développement de certains territoires dotés d’avantages comparatifs dans ces domaines (exemple en Val-de-Marne) et participer ainsi au rééquilibrage Est-ouest. Dans le domaine de la culture et des bibliothèques, une politique d’armature urbaine hiérarchisée peut permettre à la fois une meilleure couverture de besoins locaux spécifiques et contribuer à la promotion de centralités dans les pôles franciliens.

– Les politiques “réactives” peuvent contribuer à articuler la demande des acteurs locaux aux impératifs du référentiel. Au delà d’un simple accompagnement de projets locaux, ces politiques peuvent aussi stimuler, dans des territoires choisis, le développement de projets (jeunesse et sports, transferts de technologie ...) par le biais d’un usage différencié et selon des montants variables d’engagements dans les contrats.

– Les politiques procédant par “zonage” doivent mieux différencier les situations et les actions à entreprendre dans des territoires comparables, ou du moins apparemment comparables parce qu’ils auront été zonés de la même façon. Des indicateurs statistiques moyens peuvent dissimuler des différences majeures de situations (en terme de massivité, d’environnement, d’histoire locale, de nature des phénomènes d’exclusion). Ce constat, largement partagé aujourd’hui, suppose une plus grande différenciation des stratégies et des instruments d’intervention. Au reste, certains de ces instruments pourraient être exportés vers d’autres zones de la région qui ne font pas partie de la “géographie” prioritaire.

#### **Conclusion n° 4 : construire un “référentiel”**

Le référentiel territorial n’est pas seulement un programme pour un schéma d’aménagement. Il constitue un guide pour la territorialisation des politiques publiques, qui les amène à une prise en compte de l’hétérogénéité de leurs rapports au territoire, et conduit à organiser pour chacune un chemin critique de territorialisation.

#### **Conclusion générale**

La territorialisation pourrait apparaître comme un projet contingent, qui serait l’occasion d’unifier sur le territoire la mise en œuvre des nouveaux dispositifs d’organisation du territoire : loi Chevènement (mise en place de nouvelles intercommunalités politiques), loi Voynet (conception de projets territoriaux et contractualisation) et volet territorial du Contrat de Plan État-Région (territorialisation des politiques de l’État). Les conclusions des analyses menées par les équipes d’étude suggèrent que la territorialisation est plutôt un processus dans la durée, et dans la différenciation. Elles avancent trois idées principales :

– (i) la territorialisation n’est pas un exercice de découpage géographique homogène et exhaustif du territoire francilien.

– (ii) Elle apparaît en revanche comme une démarche d’articulation entre des problématiques hétérogènes, comme le moyen d’intégrer des objectifs qui sont fort différents (solidarité, aménagement du territoire, meilleure efficacité de la gestion locale) en les rapportant à un référentiel unique.

– (iii) La territorialisation est un processus dans la durée qui doit viser à fournir un contenu à la solidarité socio-territoriale (ni seulement péréquation fiscale, ni seulement réparation sociale), tout en fournissant la matière à la contractualisation locale.

---

## Chapitre II

# LA SOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES FRANCILIENS

On assiste aujourd'hui à une transformation de l'action publique autour de la question de la solidarité territoriale. Il s'agit de traiter les formes d'expression territoriale de la question sociale. À cet égard, deux processus, concomitants, frappent les esprits : l'aggravation d'un phénomène localisé, la concentration spatiale de la pauvreté ; et l'accentuation d'un phénomène plus global, la montée des inégalités socio-spatiales.

Cette concomitance conduit à rechercher un traitement conjoint. La stratégie des pouvoirs publics consiste à développer une approche locale, insistant sur le renforcement, à ce niveau local, des mécanismes de solidarité, en particulier fiscaux. Une telle stratégie vise à répondre sur un plan territorial à la question sociale, et à englober la montée simultanée de la pauvreté et des inégalités. Elle se décline dans trois chantiers, ouverts en parallèle. Le premier, la loi Chevènement, fixe le cadre institutionnel et fiscal de cette ligne stratégique en incitant à la mise en place de pouvoirs d'agglomération. Le second, la loi Voynet, détermine le cadre politique de cette démarche, en mettant en place une contractualisation globale entre l'État et les collectivités locales. Le troisième prend la forme d'une relance de la politique de la ville. Sont affichées d'une part une inflexion plus locale de sa mise en œuvre ("la géographie prioritaire"), d'autre part ; une insistance particulière sur la volonté d'en faire à la fois un dispositif d'urgence de réponse aux dysfonctionnements urbains localisés (la concentration de la pauvreté) ; et un processus de long terme de traitement des mécanismes structurels de dévalorisation spatiale (l'aggravation des inégalités territoriales). C'est le message explicite de la circulaire du 31 décembre 1998 du Premier Ministre.

Le cadre stratégique ainsi énoncé, l'heure est à sa mise en œuvre. Mais celle-ci butte sur la spécificité francilienne : d'un côté, les caractéristiques de l'Ile-de-France (montée des difficultés sociales associée à un sentiment d'inefficacité de l'action publique) justifient l'intensification de l'action territoriale des pouvoirs publics. De l'autre, la complexité territoriale y rend délicate sa mise en œuvre, ne serait-ce

qu'en termes de "périmétre" : quel est, en Ile-de-France, le bon périmètre pour agir à la fois sur la concentration de la pauvreté et sur la montée des inégalités ? **Quel est le périmètre pertinent de la solidarité locale ?**

Ce paradoxe est à l'origine de la présente étude. Il s'agit bien de revisiter les termes du diagnostic et de la stratégie qui fondent l'orientation politique actuelle pour en expliciter les conditions de mise en œuvre dans le contexte singulier de l'Ile-de-France. L'étude a donc porté successivement sur les enjeux – comment interagissent sur un plan territorial inégalités et pauvreté en Ile-de-France ? – et sur la ligne stratégique proposée – quel est l'arrière fond des mécanismes de péréquation par la fiscalité locale en Ile-de-France ?

## I. PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

### 1.1. Inégalités et pauvreté territoriales en Ile-de-France

#### *Deux processus distincts*

Le diagnostic auquel on se réfère habituellement suggère une interdépendance quasi-mécanique entre inégalités et pauvreté : un continuum corrélait montée des inégalités, et en bout de chaîne, concentration de la pauvreté. L'étude vient contredire ce diagnostic. Sur le plan territorial, pauvreté et inégalités constituent des processus distincts, à trois titres.

En premier lieu, leurs temporalités diffèrent. En Ile-de-France, entre 1984 et 1995, sur la longue période, les deux processus ont certes suivi la même courbe d'évolution ; mais selon une périodisation plus courte, inégalités et pauvreté ont des parcours opposés : de 1984 à 1990, les inégalités se creusent pendant que la pauvreté stagne, tandis qu'à partir de 1990, la pauvreté croît alors que les inégalités territoriales s'atténuent (**Tableau 1**).

### **1. La mesure des inégalités socio-spatiales**

*Sous la thématique générale des inégalités socio-spatiales se cache une diversité de problématiques. Elle peut renvoyer tour à tour : (1) à l'inégalité de la répartition des groupes sociaux au sein de la ville, aux inégalités de composition sociale ; (2) ou aux disparités spatiales de conditions de vie qui sont associées à la précédente inégalité, aux inégalités de revenus des ménages, de consommation, de condition de logement ; (3) à l'inégale distribution des ressources ou des nuisances urbaines aux inégalités de qualité et de quantité de services publics, inégalités en terme "d'aménités naturelles", inégalités d'exposition à différentes pollutions qui, elles aussi, peuvent produire une inégalité spatiale en termes de standard de vie ; (4) à l'inégale dotation des territoires de la ville en moyens d'accès aux ressources urbaines aux inégalités en termes d'accessibilité, inégalités en terme d'offre de transport public, inégalités en terme de coût de déplacement ; et enfin (5) à l'inégale répartition des ressources et des dépenses financières publiques, aussi bien locales que nationales, entre territoires.*

*Les travaux présentés ici se sont intéressés à trois sphères d'inégalités socio-spatiales : l'inégalité spatiale des conditions de vie, appréhendée par le revenu des ménages ; l'inégalité spatiale de la répartition des groupes sociaux dans l'espace, en l'occurrence celle des populations pauvres, bénéficiaires de minima sociaux, relativement à celle des populations non-pauvres ; l'inégalité spatiale des ressources financières des collectivités locales.*

*La mesure de l'inégalité spatiale des revenus des ménages est analogue à celle de l'inégalité au niveau individuel. L'approche spatiale traite d'ensembles d'individus regroupés sur la base d'un découpage de l'espace, de la même façon que l'approche individuelle traite des individus ou des ménages. Les indicateurs classiques d'inégalité, indice de Gini, coefficient de variation, écart ou rapport inter-quantile, sont appliqués de manière identique et estiment la dispersion du revenu moyen observé entre unités spatiales.*

*L'individualisation des unités spatiales dans la mesure de l'inégalité soulève la question de la pondération. L'affectation d'un poids identique à chaque ménage dans la mesure de l'inégalité inter-ménages se comprend aisément ; l'équivalence accordée à des unités spatiales de masses démographiques différentes dans la mesure de l'inégalité entre espaces prête davantage à débat. Chacune des deux options, pondérer/ne pas pondérer, dispose d'arguments. Lorsque l'on choisit d'attribuer un poids différencié aux unités spatiales en fonction de leur taille démographique, différentes techniques peuvent être utilisées pour établir cette pondération. Quelques-unes ont été appliquées dans cette étude : constitution de quintiles de populations communales plutôt que de quintiles de communes, exclusion des communes au-dessous d'un certain poids démographique.*

*Dans l'analyse spatiale de l'inégalité, un autre problème de choix se pose avec la désignation de l'unité à laquelle est ramené le revenu total de chaque unité spatiale. Il existe un certain nombre de possibilités : le nombre d'habitants, le nombre de ménages, le nombre d'unités de consommation par ménage. Le revenu par unité de consommation du ménage est certainement un indicateur préférable. Mais souvent, il n'est pas disponible à des échelles spatiales fines. Le revenu par habitant et le revenu par ménage ont chacun des atouts et des inconvénients. L'avantage d'un indicateur de revenu par ménage par rapport au revenu par habitant provient du fait que le revenu qui entre dans un territoire est partagé entre ménages et non entre habitants. Le revenu par habitant suppose en effet, d'une manière implicite, un partage égal du revenu entre tous les habitants d'un territoire, ce qui n'est, bien entendu, pas le cas. Néanmoins, compte-tenu de la fonction assignée à la variable "revenu" dans les analyses spatiales, synthétiser les conditions de vie des habitants d'un territoire, on peut penser que l'avantage relatif du revenu par habitant sur le revenu par ménage est plus décisif : le revenu par habitant restitue plus strictement la condition sociale dans un espace que le revenu par ménage. Ce dernier pêche par son insensibilité au nombre de personnes que fait vivre le revenu. A une même quantité de ressources monétaires par ménage peuvent en effet correspondre des conditions sociales dissimilables, variant entre richesse et pauvreté, selon quelle est partagée entre deux personnes ou dix. Le revenu par habitant échappe à ce problème. C'est ce dernier que mobilise l'essentiel des analyses présentées ici. Il faut noter toutefois qu'en conséquence de la division socio-familiale de l'espace résidentiel, les personnes seules et les familles avec trois enfants ne résident pas dans les mêmes endroits, les résultats d'une analyse*

des inégalités spatiales de revenu peuvent diverger significativement selon que l'analyse se base sur l'un ou l'autre des deux indicateurs.

La détermination de l'échelle spatiale de l'analyse constitue un autre point essentiel dans l'analyse spatiale de l'inégalité. A chaque échelle spatiale d'analyse (région, département, canton, commune, quartier, etc.) correspond un niveau d'inégalité, et le niveau d'inégalité à une échelle donnée ne conditionne que faiblement celui qu'on observe à d'autres échelles. La seule règle établie en la matière montre un renforcement des disparités observées avec la croissance de l'échelle : plus l'échelle d'analyse est fine, plus les disparités spatiales sont importantes. Cette loi, valable en instantané, ne s'applique pas aux évolutions. Sur un même espace et un même laps de temps, l'inégalité spatiale peut varier différemment à différentes échelles d'analyse. Pour ces raisons, le choix de l'échelle d'analyse est d'une importance primordiale dans l'étude des inégalités spatiales. En pratique, toutefois, l'objet de l'étude et la disponibilité des données restreignent souvent l'étendue du choix. Les analyses présentées ici ont été conduites à l'échelle de la commune.

## **2. L'approche de la pauvreté dans sa dimension territoriale**

Il y a deux manières courantes de distinguer les ménages pauvres des autres. Dans la première approche, dite absolue, on définit un panier de biens minimal nécessaire pour mener une existence décente dans une société donnée, et on évalue la valeur monétaire de ce panier. La valeur de ce panier établit un seuil de pauvreté et les ménages dont les revenus se situent au-dessous du seuil sont considérés comme des ménages pauvres. Dans la deuxième approche, dite relative, le seuil de pauvreté est déterminé relativement à la prospérité globale de la société. Conventionnellement, ce seuil relatif est fixé à la moitié du revenu médian, mais d'autres seuils sont également utilisés. Ces deux premières approches abordent le phénomène de la pauvreté par son expression purement économique, monétaire. D'autres approches, plus ambitieuses, se développent et tentent de saisir une dimension essentielle de la pauvreté : le cumul des handicaps et des privations.

L'analyse spatiale de la pauvreté comporte deux dimensions. La première traite de la localisation des populations pauvres. Cette démarche différencie les territoires en fonction du poids des populations pauvres parmi leurs habitants. Les espaces sont qualifiés de plus ou moins pauvres selon que les populations pauvres sont plus ou moins représentées au sein de la population totale. La seconde dimension considère la pauvreté globale des territoires. Nous l'avons vu, dans l'approche monétaire de la pauvreté au niveau individuel, les ménages sont classés selon leur niveau de revenu et un seuil absolu ou relatif permet de scinder ce classement en deux groupes, distinguant les pauvres des non-pauvres. Il est possible de transposer cette méthode au cas des territoires : les espaces peuvent être ordonnés selon le revenu moyen de leurs habitants et ceux qui se situent en bas du classement, au-dessous d'un certain seuil, peuvent être considérés comme des territoires pauvres.

En analyse statique, il est probable que les deux analyses spatiales de la pauvreté qu'on vient d'esquisser convergent en termes de résultats et désignent les mêmes espaces comme territoires pauvres. Plus les ménages pauvres sont nombreux dans un territoire, plus le revenu moyen des habitants a de probabilité d'y être faible, ceci à la fois par un effet mécanique, les ménages pauvres ayant les revenus les plus bas, le renforcement de leur poids dans la population tire mécaniquement le revenu moyen par le bas, et un effet "localisationnel" lié au fait que, plus les populations pauvres sont fréquentes dans un territoire, plus les ménages non-pauvres ont tendance à avoir des revenus bas. En revanche, en dynamique, une divergence des résultats paraît possible. Des évolutions spatiales contrastées peuvent survenir, avec une croissance du poids des ménages pauvres accompagnée d'une amélioration du revenu moyen des habitants ou, à l'inverse, une réduction de la part des ménages pauvres concomitante avec une dégradation du revenu moyen.

Les analyses présentées ici ont traité tour à tour des deux dimensions de l'approche territoriale de la pauvreté. Dans l'analyse des interdépendances entre inégalités spatiales de revenu et pauvreté, on s'est intéressé à la "pauvreté" des territoires. L'évolution des disparités de revenu moyen entre communes a été mise en parallèle avec l'évolution du revenu moyen dans les communes du bas de la distribution, dans les communes pauvres. En statique et en dynamique, dans l'analyse de la géographie de la pauvreté en Ile-de-France, on s'est intéressé à la localisation résidentielle des ménages pauvres, assimilés aux allocataires de minima sociaux. Il s'est agi d'observer si les communes les plus pauvres, c'est-à-dire celles qui concentrent les populations pauvres dans la plus grande mesure, ont également été celles où l'effectif de ménages pauvres a connu les plus fortes croissances.

**Tableau 1 : L'évolution des inégalités territoriales de revenu et l'évolution du revenu moyen dans les communes selon le profil social entre 1984 et 1995 en Ile-de-France**

	Variations (1)		
	1984-1995	1984-1990	1990-1995
Inégalités de revenu - coefficient de variation	3.8	4.6	-0.8
<b>Revenu moyen par type de communes selon le profil social en 1984 (2)</b> – revenu par foyer fiscal			
Communes pauvres	-6.9	-0.4	-6.5
Communes moyennes-pauvres	-1.5	3.8	-5.0
Communes moyennes	2.2	7.2	-4.6
Communes moyennes-riches	7.3	13.6	-5.6
Communes riches	15.8	32.0	-12.3
Ile-de-France	3.5	11.0	-6.7

Source DGI :

(1) Variations en points-pourcentage pour le coefficient de variation; en pourcentage pour les revenus moyens

(2) La typologie communale par profil social distingue les communes selon le revenu moyen en début de période. Les communes pauvres sont celles dont le revenu moyen en 1984 est inférieur à 80% du revenu moyen régional; les communes moyennes-pauvres sont celles dont le revenu moyen est compris entre 80 % et 90% du revenu moyen régional ; les communes moyennes sont celles dont le revenu moyen en 1984 est compris entre 90% et 100% du revenu moyen régional; les communes moyennes-riches sont celles dont le revenu moyen en 1984 est compris entre 100% et 120% du revenu moyen régional ; les communes riches sont celles dont le revenu moyen en 1984 est supérieur à 120% du revenu moyen régional.

Sur le plan des causalités, les processus sont de nature différente. D'un côté, le creusement des inégalités territoriales est, en Ile-de-France, corrélé aux périodes de croissance du développement économique régional (**Graphique 1**). À l'inverse, les périodes de diminution du revenu régional – de crise économique pourrait-on dire – sont celles de montée en puissance de la pauvreté. Cette hétérogénéité des causalités semble confirmée par l'observation d'une accentuation "par le haut" des inégalités territoriales. Celles-ci sont davantage le fait d'une envolée des revenus dans les communes riches, que d'un appauvrissement des communes pauvres (**Graphique 2**).

Sur le plan géographique enfin, inégalités et pauvreté apparaissent dissociées. Contrecoup des constats précédents, si la géographie de la pauvreté en Ile-de-France recoupe peu ou prou les zones bien connues de l'Est de la région (du Val d'Oise à la Seine amont), le moteur des dynamiques d'accroissement des inégalités de revenus est spatialement ailleurs, plutôt à l'Ouest.

#### **Concentration du "stock" de la pauvreté/diffusion du "flux"**

Le second apport de l'étude a trait à la caractérisation de la géographie de la pauvreté en Ile-de-France (appréhendée à partir de l'analyse de la répartition des allocataires de minima sociaux). Là encore, les résultats sont moins simples qu'on le pense souvent. Si l'on observe la photographie, statique, de la pau-

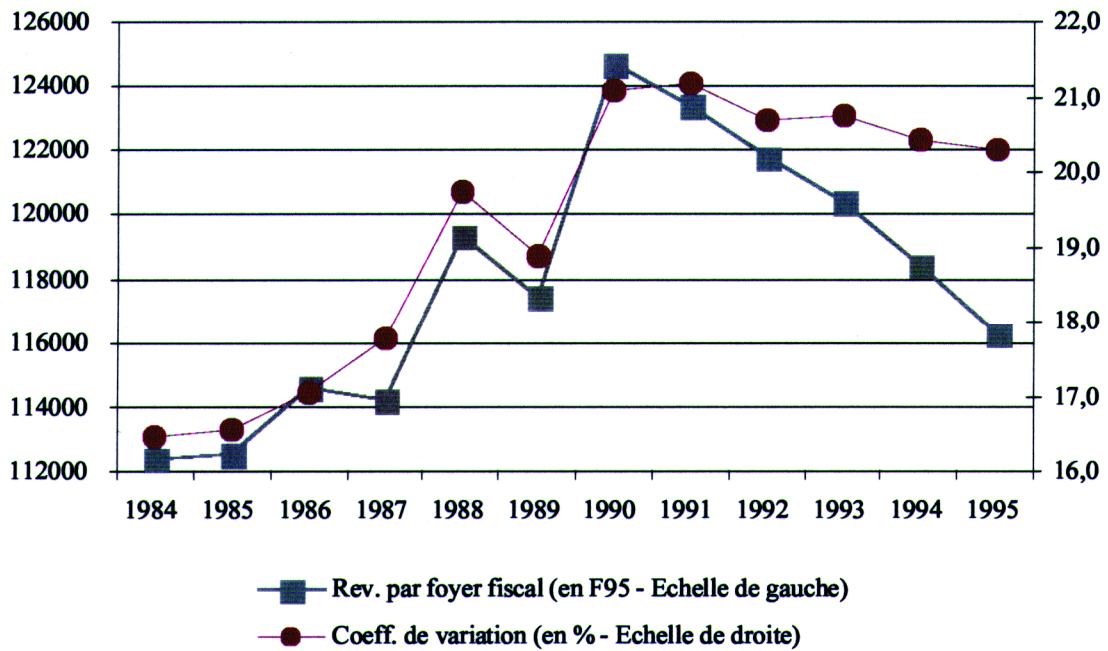
vreté, le constat est double : l'hyper concentration de la majorité des allocataires sur des territoires restreints (globalement ceux de la zone dense Est et des poches de pauvreté connues de la grande couronne) va de pair avec une forte diffusion de près d'un allocataire sur deux, sur l'ensemble du territoire francilien (**Tableau 2**).

Si l'on examine cette géographie de la Pauvreté francilienne en dynamique, – ce que justifie une croissance notable (+53 % d'allocataires des minima gérés par la CAF entre 1993 et 1998) – la répartition spatiale diffère largement. Les communes concentrant des taux importants d'allocataires subissent une évolution relativement modérée. La croissance la plus forte ne touche pas les communes "habituelles" mais davantage des communes socialement dans la moyenne.

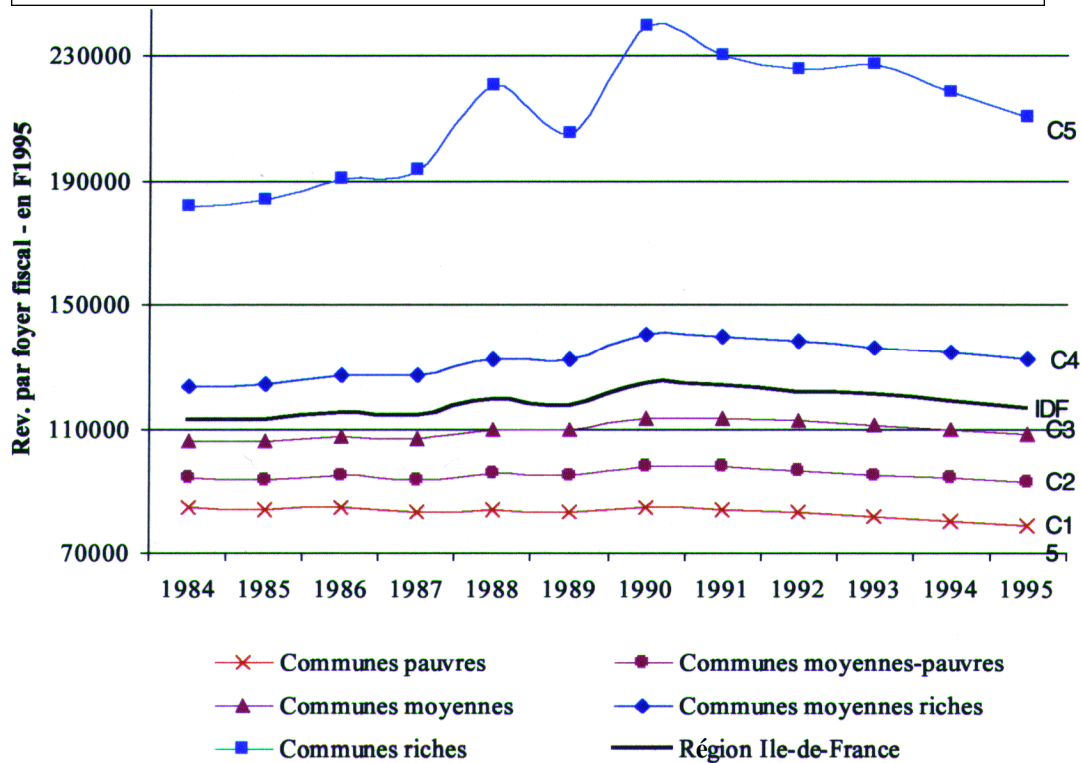
Globalement, les communes où le revenu moyen est faible sont plutôt celles où le poids des allocataires de minima sociaux est fort. Mais on observe aussi de façon non négligeable des situations où un revenu moyen relativement élevé accompagne la présence d'une pauvreté (en termes de minima sociaux) "masquée" significative et, à l'inverse, des communes où la faiblesse du revenu moyen n'est pas pour autant corrélée au marquage par une pauvreté "assistée" (**Tableau 3**).



Graphique 1 : La variation des inégalités communales de revenu et la variation du revenu par foyer fiscal en Ile-de-France 1984-1995. Source DGI.



Graphique 2 : La variation annuelle du revenu par foyer fiscal dans les communes franciliennes de plus de 2000 habitants selon le niveau de revenu en 1984. Source DGI.



**Tableau 2 : La population bénéficiaire de minima sociaux couverte et non couverte par la politique de la ville**

	Nombre d'allocataires	En % de l'ensemble des allocataires
Couverte par la politique de la ville	161 725	53
Non couverte par la politique de la ville	146 276	47

Source CAF 1998, CNAV 1998.

**Tableau 3 : Répartition des communes (de plus de 2000 hab.) dans une typologie communale selon le revenu par foyer fiscal et le poids des Ménages allocataires de minima sociaux**

Communes selon le revenu par foyer fiscal moyen en 1995 (2)	Communes selon le poids des Ménages allocataires de minima en 1998 (1)				Ensemble
	Faible - Inférieur à 2 %	Moyen-faible - de 2 à 5 %	Moyen-élevé - de 5 à 10 %	Elevé - Supérieur à 10 %	
Quintile 1 (pauvre)		5	46	63	114
Quintile 2	2	28	66	2	98
Quintile 3	3	47	43	2	95
Quintile 4	19	50	27	1	97
Quintile 5 (riche)	35	59	10		104
Ensemble	59	189	192	68	508

Source DGI 1994, CAF 1998, CNAV 1998.

(1) il s'agit de cinq minima sociaux: RMI, API, AAH, Minimum Vieillesse ; Allocation veuvage.

### **Hétérogénéité de la géographie de la politique de la Ville**

De ces deux constats relatifs à la diversité de la géographie francilienne de la pauvreté et à la dissociation spatiale entre inégalités et pauvreté découle une conséquence majeure. La géographie prioritaire de la politique de la Ville a toujours été conçue et prise en compte comme un tout, unifié par la nature commune du phénomène qui la fonde : l'exclusion socio-spatiale. La diversité interne à cette géographie était donc analysée comme le reflet de l'intensité relative du phénomène d'exclusion, justifiant une hiérarchisation unique en son sein.

Les éléments d'analyse ici proposés viennent contredire cette représentation, et confirmer les observations issues, via une approche très différente, de l'évaluation régionale de la politique de la Ville : la

géographie de la politique de la Ville agrégé en Ile-de-France des sites relevant en réalité de processus de natures fort différentes. D'un côté, elle ne rassemble pas l'ensemble des territoires touchés par la pauvreté, faisant l'impasse à la fois sur la "pauvreté diffuse" et sur les lieux touchés par la croissance relative la plus forte de la pauvreté. De l'autre, autour d'un noyau dur de communes concentrant la pauvreté absolue (tant en termes de revenus que d'allocataires de minima sociaux), elle agrège des situations contrastées, davantage reflet de la montée des inégalités sociales.

### **1.2. Péréquation des ressources publiques en Ile-de-France**

La deuxième partie de l'étude se concentrait sur l'analyse des inégalités territoriales, particulièrement

sur les deux questions suivantes : les inégalités sociales entre communes se sont-elles aggravées ? Sont-elles compensées, même en partie, par les mécanismes financiers publics locaux ? L'objectif est de vérifier la pertinence d'un renforcement des dispositifs de péréquation locale.

En analysant ces phénomènes "d'inégalités fiscales" selon une méthodologie particulière (argumentée dans le cadre de l'étude) qui appréhende moins les écarts entre communes que les écarts entre populations résidant dans les communes, on obtient trois résultats principaux.

#### **"Progressivité" des recettes de taxe professionnelle**

Le raisonnement commun considère que les inégalités fiscales renforcent les inégalités sociales et qu'en particulier les communes concentrant les populations à faibles revenus disposent de faibles ressources en taxe professionnelle, que des taux élevés ne parviennent pas à compenser. Les réalités sont inverses. Des taux de taxe professionnelle élevés ne semblent pas

faire fuir les bases, les situations sont largement plus diverses. Et globalement les 25 % de population communale la plus pauvre (hors Paris), représentant seulement 17 % du revenu des ménages, bénéficient de 32 % du produit de la taxe professionnelle (Première ligne du tableau 4). Autrement dit, les recettes de taxe professionnelle sont fortement progressives : elles pèsent d'autant plus lourd que le revenu des populations considérées est faible. Il faut certes souligner que ce constat a un revers. En raison du chaînage des taux, les populations de ces communes présentant des taux élevés de taxe professionnelle subissent par contre coup des taux de taxe d'habitation tirés vers le haut.

#### **Efficacité relative de la péréquation par les dotations publiques**

En intégrant à l'analyse – outre les recettes des taxes locales – le produit des dotations de l'État, le constat paraît confirmé. Ces dotations jouent dans l'ensemble le rôle péréquisiteur qui leur est dévolu. Les populations des communes les plus pauvres bénéficient

**Tableau 4 : Esquisse de structure des recettes communales.  
Analyse par quintiles de la population des principales communes d'Ile-de-France**

Pseudo quintiles de population	Pop. 1990	Rev. net des foy. fisc. 1994	Base brute de TP 1996	Taux de TP 1996 - en %	Produit de TP 1996	Produit des 4 taxes 1996	Dotations 1996	Ressources publiques communales 1996
Répartition en % du total Banlieue								
Quintile 1 (pauvre)	24,4	16,7	24,1	18,0	31,7	26,7	27,4	26,9
Quintile 2	25,0	21,4	19,7	16,0	23,5	24,1	25,9	24,6
Quintile 3	25,6	26,5	22,6	12,8	21,9	24,1	24,8	24,5
Quintile 4 (riche)	25,1	35,3	33,6	8,8	23,0	24,8	22,0	23,9
Répartition en % total Ile-de-France								
Banlieue	76,7	70,2	67,3	13,3	69,3	75,6	71,4	74,3
Paris	23,3	29,8	32,7	12,2	30,7	24,4	28,6	25,7
Total IDF	100,0	100,0	100,0	12,9	100,0	100,0	100,0	100,0
Pseudo quintiles de population	Ratio % des ressources 1996 / % du revenu 1994				Ratio % des ressources 1996 / % de la pop. 1990			
Quintile 1	161				110			
Quintile 2	115				99			
Quintile 3	93				96			
Quintile 4	68				96			
Banlieue	106				97			
Paris	86				110			
Ile-de-France	100				100			

Sources : revenus et fiscalité DGI 1994,1996, population INSEE RGPI990.

Note: Les quintiles, ou "pseudo quintiles", regroupent les 420 communes d'Ile-de-France dont la croissance démographique 1982-1990 est comprise entre -20% et +20%, rangées par ordre croissant de revenu moyen 1984 par habitant 1982, et classées en cinq classes, ou cinq "pseudo-quintiles": quatre quartiles de banlieue et Paris. Chaque quartile de banlieue comprend donc 25% de la banlieue, soit en gros 19 % de la population de l'Ile-de-France étudiée. la commune de Paris pèse à elle seule 23% de la population d'Ile-de-France étudiée. L'ensemble des communes rangées ainsi en quintiles représente 86% de la population de la région Ile-de-France.

cient d'un effet redistributeur certain (avant dernière colonne du tableau 4). **Les disparités socio-spatiales ne sont donc pas aggravées par les disparités des finances publiques locales.** Si on ne peut pour autant conclure quant au niveau d'adéquation des ressources aux besoins sociaux, on peut néanmoins affirmer que la dynamique des mécanismes financiers publics locaux est "vertueuse".

### *Limites d'une solidarité fiscale intercommunale*

Le troisième constat porte sur l'hypothèse d'un renforcement des mécanismes de solidarité intercommunale. En associant aux communes "pauvres" (arbitrairement, on a considéré à titre d'illustration celles relevant de la politique de la Ville) les communes immédiatement limitrophes – et quels que soient les scénarios de péréquation étudiés – on constate que 35 à 45 % des communes socialement "pauvres" s'appauvrissent fiscalement au jeu de la solidarité intercommunale locale.

Au-delà du caractère arbitraire de ce travail prospectif, on souligne ainsi d'une part que le couplage communal entre pauvreté "sociale" et pauvreté "fiscale" ne semble pas être la règle en Ile-de-France, et d'autre part que richesse et pauvreté sont en Ile-de-France "territorialement contagieuses", ce qui nuit à un principe de péréquation par contiguïté.

## **II. RETOUR SUR LES POLITIQUES DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE EN ILE-DE-FRANCE**

Au terme de cette étude, un retour sur les orientations affichées par les politiques publiques en matière de solidarité territoriale conduit à raisonner non pas en termes d'adaptation des modalités de mise en œuvre (recherche des périmètres pertinents) à la spécificité de l'Ile-de-France, mais davantage dans une logique de reformulation en situation de ces orientations.

### **2.1. Reconsidérer la fonction de l'intercommunalité politique**

Au niveau national, l'injonction à l'intercommunalité obéit à deux ressorts, assez divergents. D'un côté, l'intercommunalité est pensée en continuité de la commune. Au nom d'une mise à hauteur de la globalité des phénomènes spatiaux, on s'inscrit, en quelque sorte, dans une course poursuite avec l'extension urbaine, selon un mouvement homothétique de "dilatation communale".

Simultanément, l'intercommunalité apparaît d'une nature différente de la commune. Là où la commune est présentée comme un territoire essentiellement homogène (socialement, économiquement), l'intercommunalité disposerait des vertus de la complémentarité. C'est bien à ce titre que l'intercommunalité est décrite comme le passage obligé pour la mixi-

té résidentielle ou la solidarité locale, selon un principe de brassage des différences sociales ou de péréquation de ressources inégales.

En Ile-de-France, ces présupposés de l'intercommunalité sont invalidés. D'une part, la contiguïté spatiale, déterminant premier de l'intercommunalité, ne permet pas, mécaniquement, une péréquation des ressources, car elle associe plus souvent des communes similaires que contrastées. D'autre part, se vérifie particulièrement en Ile-de-France un principe universel : la redistribution est d'autant plus efficace qu'elle se situe à un niveau territorial élevé. C'est ce que souligne l'efficacité relative de la péréquation par les dotations de l'État. C'est ce qui plaide – comme l'a décidé le législateur – pour une péréquation davantage ciblée sur le niveau régional francilien que local.

Si la fonction de mutualisation et de péréquation des ressources paraît en partie illusoire, il faut donc reconsidérer la fonction attendue de l'intercommunalité en Ile-de-France. Cela dit, cela ne signifie pas pour autant que l'intercommunalité soit sans objet. Mais il faut sans doute la concevoir davantage dans le prolongement de la fonction communale. Parce qu'en Ile-de-France tous les ordres de grandeur sont démultipliés, l'intercommunalité peut prendre sens en jouant, au sein de la métropole, le rôle qu'assurait jusqu'à présent la commune au sein de l'agglomération. Autrement dit, l'intercommunalité peut se constituer et fonctionner comme une "commune dilatée". Fondée sur un périmètre arbitraire, comme la commune (et non sur un découpage "pertinent"), elle est à même, comme celle-ci, d'agir avant tout au nom d'un projet politique et de le porter au sein du jeu complexe de la métropole.

### **2.2. Réévaluer la territorialisation des politiques de l'État**

Dans le processus de changement actuellement en gestation, la territorialisation des politiques de l'État apparaît comme un dispositif second, qui vient contribuer aux deux transformations majeures que sont la contractualisation globale entre État et collectivités territoriales (contrats d'agglomération), et l'affirmation de la solidarité intercommunale (communautés d'agglomération). La territorialisation des politiques sectorielles constitue en quelque sorte la "carotte incitative" que l'État propose pour assurer le succès des dispositifs centraux des contrats et communautés d'agglomération.

En Ile-de-France, la présente étude souligne – en creux pourrait-on dire – qu'en regard de la question de la solidarité spatiale, la territorialisation des politiques de l'État constitue un enjeu en soi. En effet, si, comme on l'a montré ici, la solidarité et la péréquation des ressources sont relativement assurées par les mécanismes conçus par l'État en matière de dotations aux collectivités locales, la contribution de ses

politiques sectorielles à cet objectif de solidarité locale est nettement moins assurée. De trop rares études de cas confirment que **c'est bien en matière d'allocation des moyens et de conception des politiques de l'éducation, de la santé, du logement ou de la sécurité** – pour lister les principales prérogatives de l'État – **que les disparités territoriales sont les plus accusées**. Dans ces secteurs, indiscutablement, les inégalités en matière de politiques publiques viennent renforcer les inégalités sociales.

Au regard de ce constat, les dispositions mises en œuvre depuis une dizaine d'années au nom de la "discrimination positive territoriale" se sont révélées soit insuffisantes, soit inefficaces, voire contre-productives car renforçant des catégorisations binaires, parfois stigmatisantes, inadaptées à la complexité des situations locales. Autrement dit, c'est bien aujourd'hui une différenciation en situation des politiques sectorielles de l'État qu'il faut initier, cette territorialisation des politiques de l'État devant accéder au statut d'objectif premier dans la recherche d'une meilleure solidarité territoriale.

### 2.3. Dépasser la politique de la ville

En remettant en perspective sur ces quinze dernières années les dynamiques des inégalités sociales et de la pauvreté en Ile-de-France, cette étude a confirmé la pertinence de la politique de la Ville : parce que le découplage entre développement économique et solidarité est avéré, on ne peut plus compter sur les seuls effets d'entraînement du développement pour réduire les inégalités sociales et résorber les poches de pauvreté.

Mais elle a simultanément amplifié le doute quant à son efficacité en soulignant l'aggravation continue des processus de fragilisation sociale. Quelle explication à cette inefficacité peut-on suggérer ? Depuis 15 ans, la politique de la ville repose sur un postulat d'imbrication entre les phénomènes d'inégalités sociales et ceux de concentration de la pauvreté. La preuve en est qu'elle associe indifféremment un diagnostic relatif à la concentration spatiale de la pauvreté – la ghettoïsation, l'accumulation territoriale des handicaps sociaux et urbanistiques – et des objectifs portant sur la réduction des inégalités socio-spatiales – la mixité résidentielle, l'accessibilité aux aménités urbaines. Cette confusion avait un sens à l'origine de la politique de la Ville, lorsque, dans les années 80, on disposait de la lecture des enjeux des années 70 : il fallait "réparer les dégâts du progrès", dans une période de croissance continue. Le "raccrochage" des laissés pour compte ne constituait somme toute que le segment le plus sensible d'une politique globale de réduction des inégalités. Il n'en est plus ainsi. Cette étude a montré qu'inégalités et pauvreté constituent, sur le plan territorial, des processus dissociés.

On comprend mieux alors les hésitations de la politique de la ville. La géographie sur laquelle elle agit

agrège des situations face auxquelles elle prétend répondre de façon indifférenciée. Par contre-coup, elle hésite, selon les périodes et les configurations politiques locales, entre une stratégie relevant plutôt d'une volonté de réduction des inégalités (intervention sur les mécanismes structurels de dévalorisation territoriale) et une stratégie participant davantage d'une résorption de poches de pauvreté (concentration exceptionnelle de moyens spécifiques).

Une conclusion s'impose. En tant que politique unique agissant simultanément sur les inégalités et la pauvreté, la politique de la ville a, sur le plan territorial, fait son temps. Face à des situations urbaines plus complexes comme celle de l'Ile-de-France qui juxtapose sans les confondre inégalités et pauvreté, il faut aujourd'hui concevoir des politiques sociales territoriales distinctes. Comme en matière de politiques sociales, il faut sans doute mettre en place sur le registre territorial, des politiques catégorielles, ciblées, de réduction des poches de pauvreté localisées; et simultanément, des politiques, plus globales, de maîtrise des processus inégalitaires, des mécanismes structurels de valorisation ou dévalorisation territoriale.

## III. EXCEPTION OU SPÉCIFICITÉ FRANCILIENNE ?

Les résultats de l'étude sont d'une certaine manière paradoxaux. Répondant à une commande relative à l'adaptation à la singularité francilienne d'orientations nationales en matière de solidarité territoriale, elle confirme la spécificité de cette région. Ainsi la corrélation inverse entre inégalités territoriales de revenus et concentration de la pauvreté sur quinze ans apparaît bien comme une spécificité de l'Ile-de-France. De même, la faible pertinence des mécanismes de péréquation à l'échelle intercommunale n'est probablement pas généralisable à toutes les agglomérations françaises.

À l'inverse, les constats formulés invalident le statut d'exceptionnalité qu'on attribue habituellement à la région-capitale. Ainsi, si les dynamiques des inégalités et de la pauvreté ici décrites paraissent spécifiques à l'Ile-de-France, en revanche l'indépendance relative entre ces deux phénomènes apparaît, elle, comme un principe universel. De même, relativiser l'impact des mécanismes de péréquation locale n'est sans doute pas réservé à l'Ile-de-France : cela concerne probablement également, même si c'est tout autrement, d'autres territoires en voie de métropolisation, du littoral méditerranéen au Nord-Pas-de-Calais.

La spécificité de l'Ile-de-France a conduit à reformuler en situation les énoncés relatifs à l'intercommunalité, à la territorialisation des politiques de l'État et à la politique de la ville ; loin de revêtir un caractère exceptionnel, propre à l'Ile-de-France, une telle reformulation devrait aujourd'hui relever de l'ordinaire des politiques publiques.

---

## Chapitre III

# LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EN ILE-DE-FRANCE

L'exception francilienne n'épargne pas le domaine des relations intercommunales. Rôle de l'État, maillages institutionnels supracommunaux et situations municipales se conjuguent pour dessiner un paysage spécifique de l'intercommunalité. Pour autant, des dynamiques de coopération existent et se développent, selon des logiques et des formes de mise en œuvre diversifiées. L'idée convenue d'un "retard francilien" en matière d'intercommunalité ne doit pas dissimuler de réelles potentialités, d'ores et déjà soulignées par la création des premières communautés d'agglomération fin 1999<sup>1</sup>.

Ce chapitre dresse un État de l'intercommunalité en Ile-de-France. Il envisage ensuite des stratégies de promotion de l'intercommunalité. Complémentairement, en annexe, un rappel est effectué des fondements théoriques des découpages et regroupements territoriaux, valables en Ile-de-France comme ailleurs et trop souvent oubliés par les volontés réformatrices.

### I. L'EXCEPTION FRANCILIENNE

Peu de véritable intercommunalité (entendue au sens de création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre), sinon dans le département "rural" de Seine-et-Marne ; un isolement municipal pérenne de la ville-capitale, au-delà des appels au Grand Paris ou à quelque Haut conseil de l'agglomération parisienne (sur les ruines du département de la Seine) ; tel est le constat généralement établi de l'intercommunalité en Ile-de-France.

Certes, la Région capitale est marquée par un centralisme ancien, des outils d'intervention et d'aménage-

ment du territoire spécifiques. En raison du poids démographique, économique et politique de l'Ile-de-France, l'État a gardé un rôle prépondérant en matière de développement urbain avec, entre autres, la maîtrise du schéma directeur régional et, tout récemment, du Plan de déplacements urbains. De plus, des institutions de premier plan gèrent, à l'échelle régionale, des services comme le transport collectif, l'eau, l'électricité, et réduisent d'autant le recours à la coopération intercommunale traditionnelle. Par surcroît, cette dernière est structurellement conflictuelle vis-à-vis des départements : il existe en effet en petite couronne plus de conseillers généraux que de communes [Chauvel, 1999].

L'importance d'une partie des 1281 municipalités qui composent l'Ile-de-France contribue à donner aux relations intercommunales un contexte très particulier. Outre Paris, on relève vingt-cinq communes de plus de 50 000 habitants. Proportionnellement, l'Ile-de-France compte plus de communes urbaines que le reste de la France : 46 % des communes de la région ont plus de 2 000 habitants contre 15 % pour l'ensemble du territoire national. La taille démographique moyenne des communes est plus importante : 6 600 habitants, hors Paris, en 1990, contre 1 500 en province. En dehors de l'agglomération parisienne, on note également une quarantaine d'agglomérations secondaires, dont la population varie de 3 500 à 100 000 habitants. Les économies d'échelle généralement attendues d'une démarche concertée paraissent donc réduites. Il n'est à cet égard pas étonnant de constater que presque tous les groupements à fiscalité propre se sont développés, jusqu'en 1998, en grande couronne.

Enfin, le modèle traditionnel d'organisation "centre-périphérie" est déstabilisé par l'ampleur

---

*1 Le travail de bilan, effectué pour l'essentiel durant l'année universitaire 1998-99, ne prend pas en compte les changements intervenus depuis la fin de l'année 1999. La lecture, aujourd'hui, de ce chapitre ne saurait néanmoins se passer d'une connaissance factuelle des transformations du paysage intercommunal francilien permises par la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. S'agissant des communautés de communes, deux ont été créées ex nihilo : la Plaine Commune en Seine-Saint-Denis et Eaubonne-Ermont-Montlignon-Saint-Prix dans le Val d'Oise; deux autres, en Seine-et-Marne, sont des transformations de districts, Dammartin-en-Goële et le pays de l'Ourcq; enfin deux communautés de communes préexistantes ont connu une extension de périmètre (Val-de-France) ou de compétences (Roissy-Porte de France). En ce qui concerne les communautés d'agglomération, les trois premières créations se sont effectuées dans le Val-de-Marne: Nogent-Le Perreux, le Plateau Briard et le Val-de-Bièvre. Il existe début 2001 neuf communautés d'agglomération en Ile-de-France. dès lors, si l'intercommunalité rurale continue à dominer, une mutation s'est effectuée: des groupements à fiscalité propre voient le jour en petite couronne [IAURIF, 2000].*

## Encadré : Le paysage institutionnel de l'intercommunalité ...

Depuis les débuts de l'intercommunalité en 1890, la panoplie des dispositifs de coopération entre les communes françaises s'est régulièrement enrichie, par petites touches ou par transformations législatives d'ampleur. L'État tente en effet inlassablement de favoriser la solidarité intercommunale, singulièrement à coups d'incitations financières. Au-delà de leurs spécificités, tous les types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) obéissent aux mêmes principes juridiques de spécialité, de représentation indirecte, de déconcentration de la création et de majorité qualifiée.

### Les Syndicats

Le **Syndicat Intercommunal à Vocation Unique** (SIVU) constitue la forme la plus ancienne de coopération entre les communes (loi du 22 mars 1890). Le **Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple** (SIVOM) a pour sa part été créé par une ordonnance du 5 janvier 1959. Les syndicats sont les seules structures intercommunales sans compétences obligatoires ni financements autonomes. Par ailleurs, une commune peut appartenir à plusieurs syndicats (contrairement aux structures à fiscalité propre). Le syndicat à la carte est une catégorie particulière de SIVOM autorisant l'adhésion d'une commune pour une partie seulement des compétences globales du syndicat (loi du 5 janvier 1988).

### Les EPCI à fiscalité propre

Sans entrer dans des descriptions souvent compliquées concernant les modalités de création et de retrait, la définition des périmètres, les mécanismes de fonctionnement, les transferts de compétences et les ressources financières, il est possible de classer les diverses EPCI à fiscalité propre par niveau d'intégration croissant (tant en ce qui concerne la fiscalité que les compétences attribuées).

Le **District** existe depuis 1959 en zone urbaine et 1970 en zone rurale. Des compétences obligatoires lui sont transférées. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, supprime les districts au profit des communautés d'agglomération.

Les **communautés de communes**, créées par la loi du 6 février 1992, dite loi ATR (administration territoriale de la République), ont été pensées pour les zones rurales et les petites villes. Elles exercent deux blocs de compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace, développement économique, ainsi qu'un autre bloc de compétence optionnel. L'établissement d'une taxe professionnelle de zone est rendue possible. Cette formule a connu un réel succès.

Les **communautés de villes**, dont la loi ATR est également l'origine, concernent les agglomérations. Les dispositions afférentes, proches de celles des communautés de communes, sont cependant moins souples. Seules cinq communautés de ville ont vu le jour, dont la disparition est programmée par la loi Chevènement, toujours au profit des communautés d'agglomération.

Les **communautés d'agglomération** constituent l'innovation majeure de la loi Chevènement. Elles sont soumises à la taxe professionnelle unique. Elles doivent exercer obligatoirement quatre compétences (développement économique, aménagement communautaire, habitat, politique de la ville) plus au moins trois autres compétences optionnelles. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le succès de cette nouvelle formule ne se dément pas. L'objectif de relance de la coopération intercommunale dans les agglomérations, suite à l'échec de la loi ATR en la matière, a été atteint.

Les **communautés urbaines** ont été organisées par la loi du 31 décembre 1966. Quatre ont été instaurées d'office par l'État (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg). Elles disposent de nombreuses compétences obligatoires. La loi Chevènement de 1999 les réserve désormais aux agglomérations de plus de 500 000 habitants.

Ainsi s'esquisse pour les EPCI à fiscalité propre une architecture liée à la taille des regroupements : communauté de communes pour les petites villes, communauté d'agglomération pour les villes moyennes et grandes, communauté urbaine pour les plus grandes métropoles, même si ponctuellement les vicissitudes de l'histoire infirment ce schéma. En région Ile-de-France, c'est une autre affaire.

### Les structures "hybrides"

Le **Syndicat d'agglomération nouvelle** (SAN) ressemble en bien des points aux autres syndicats mais il possède une fiscalité propre. Les SAN ont été institués par la loi du 13 juillet 1983 reformant la loi du 10 juillet 1970 sur les agglomérations nouvelles. Les villes nouvelles devraient progressivement rentrer dans le droit commun en utilisant la structure de la communauté d'agglomération.

Le **Syndicat mixte** associe des communes et des EPIC (syndicats mixtes "fermés"), voire d'autres collectivités territoriales (départements, régions) ou d'autres personnes morales de droit public telles que les chambres de commerce (syndicats mixtes "ouverts"). Ils ont vu le jour grâce à un décret du 20 mai 1955. Les impératifs d'une gouvernance la fois partenariale et "multi-échelles" leur réservent un avenir certain.

Les réflexions sur les modifications à apporter à ce paysage institutionnel vont déjà bon train, en particulier depuis les propositions de la commission Mauroy sur "l'acte II de la décentralisation". Il sera question dans les mois à venir de démocratisation des institutions intercommunales, peut-être également de droit à l'expérimentation et de fin de l'uniformité chère à la France jacobine.

---

---



**Tableau 5 : Nature des structures intercommunales en Ile-de-France (reconstitution à partir de données 1998, sans prise en compte des ententes interdépartementales, "syndicats à la carte" et structures dont le siège est le département)**

Types de structures	Départements										Total IDF	
	petite cour.	75	92	93	94	Grande cour.	77	78	91	95		
Syndicats de communes												
SIVU	80	4	16 (-1)	19	41	841	375	167 (-2)	141	158	921	
SIVCM	9	-	-	5	4	63	14	33	10	6	71	
S. Mixtes	22	3	8	3	8	33	13	21	6	13	75	
Sous total	114	7	24 (-1)	27	56	957	402	221 (-2)	157	177	1071	
Structures à fiscalité propres												
Districts	0	-	-	-	-	22	16	1	5	-	22	
C. communes	1	-	-	1	-	13	7	2	1	3	14	
C. urbaines	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	
C. ville	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	
SAN	0	-	-	-	-	7	3	1	2	1	7	
Sous total	1	-	-	1	-	42	26	4	8	4	43	
TOTAL	115	7	24 (-1)	28	56	999	428	225 (-2)	165	181	1 114	

**Tableau 6 : Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**

Évolution du 01/01/1995 au 31/12/1998	Départements										Total IDF
	petite cour.	75	92	93	94	Grande cour.	77	78	91	95	
Syndicats de communes											
SIVU	8	1	1 (-1)	1	5	60	15	21 (-2)	18	6	68
SIVCM	1	-	-	-	1	2	1	1	-	-	3
S. Mixtes	7	-	4	-	3	8	5	1	1	1	15
Sous total	19	1	5 (-1)	1	12	70	21	23 (-2)	19	7	89
Structures à fiscalité propres											
Districts	0	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1
C. communes	1	-	-	1	-	7	4	1	1	1	8
C. urbaines	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0
C. ville	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0
SAN	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0
Sous total	1	-	-	1	-	8	5	1	1	1	9
TOTAL	20	1	5 (-1)	2	12	78	26	24 (-2)	20	8	98

croissante des données socio-économiques “indifférentes” à la ville-centre. L'étalement urbain francilien laisse peu de place à ce type de relations. La densité de proche couronne empêche d'isoler des polarités organisatrices et d'en délimiter les territoires d'influence. Les interdépendances se réorientent et les logiques de polarisation se diversifient [Béhar, Estèbe, 1999].

Ainsi s'explique-t-on que le nombre de groupements à fiscalité propre plaçait en 1998 l'Ile-de-France au seizième rang des régions françaises. Doit-on en déduire que l'Ile-de-France manque de dynamisme intercommunal ? De nombreuses études ayant établi des bilans de l'intercommunalité ont abouti à cette conclusion. Cette analyse n'est pas fautive, mais elle pêche par omission, en réduisant la notion de coopération à un seul type d'intercommunalité. Se voulant exhaustives, les études ont en effet majoritairement choisi comme objet d'analyse les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ignorant de fait le millier de structures souples. Or, il existe de très nombreuses instances intercommunales, dont les effets d'apprentissage sont réels et permettent d'envisager des stratégies de renforcement de ces coopérations. Telle est l'idée principale avancée dans ce chapitre.

## **II. FAIBLESSE DE L'INTERCOMMUNALITÉ FORTE FORCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ FAIBLE**

Faudrait-il fournir une preuve de l'exception francilienne en matière d'intercommunalité que la difficulté à rassembler les données afférentes suffirait. Ces problèmes méthodologiques devraient être réglés par la constitution d'une base de données informatisée *ad hoc* (contrat d'objectif État-IAURIF). La présente analyse n'ayant pu en disposer, ce sont les listes fournies par les préfetures, organisées de façon hétérogène, qui ont été utilisées ainsi que des enquêtes monographiques [Pouplet, Offner, 1999]

### **2.1. Une information lacunaire**

Les Commissions Départementales de coopération Intercommunale, mises en place par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, n'ont pas constitué la source d'informations espérée. Ces CDCI devaient recenser toutes les structures existantes, élaborer des schémas départementaux contenant des propositions de créations d'organismes ou de modifications des péri-

mètres et des compétences des établissements pré-existants. Les commissions devaient également formuler un avis sur tout projet de création de structure intercommunale. Les entretiens menés auprès des Conseils Généraux et des Préfetures rejoignent les conclusions de D. Gaxie [1997], L. Filippi et P.-M. Hascal [1997] à : ils soulignent, plusieurs années après la mise en place des Commissions, la modestie de leur action. Ces instances ont fait peu de propositions novatrices. Elles ont estimé qu'il convenait plutôt de laisser aux élus le soin de négocier librement les conditions de leur coopération. Pour la grande couronne, trois départements ont établi un schéma : les Yvelines, le Val d'Oise et la Seine-et-Marne. Dans le Val-de-Marne, la Commission n'en a pas élaboré. Dans les Hauts-de-Seine, la CDCI ne fonctionne pas et n'a rédigé qu'une liste de groupements des collectivités territoriales. En Seine-Saint-Denis, la CDCI est également embryonnaire.

### **2.2. Des structures intercommunales pléthoriques**

Dans le cadre d'une étude de l'IAURIF [1998] sur les districts et communautés de communes d'Ile-de-France, A. Parnaix précisait que un français sur deux habitait dans une commune membre d'une structure intercommunale à fiscalité propre, mais seulement un sur dix en Ile-de-France. Si la coopération intercommunale à fiscalité propre reste faible en Ile-de-France, le poids des districts et des communautés de communes n'y est pas négligeable : leur population est d'environ 525 000 habitants, dans plus de 250 communes (1998). Une commune francilienne sur cinq est adhérente à une communauté ou à un district contre trois pour l'ensemble de la France. On dénombre ainsi, fin 1998, 43 structures à fiscalité propre : 7 syndicats d'agglomération nouvelle, 22 districts et 14 communautés de communes.

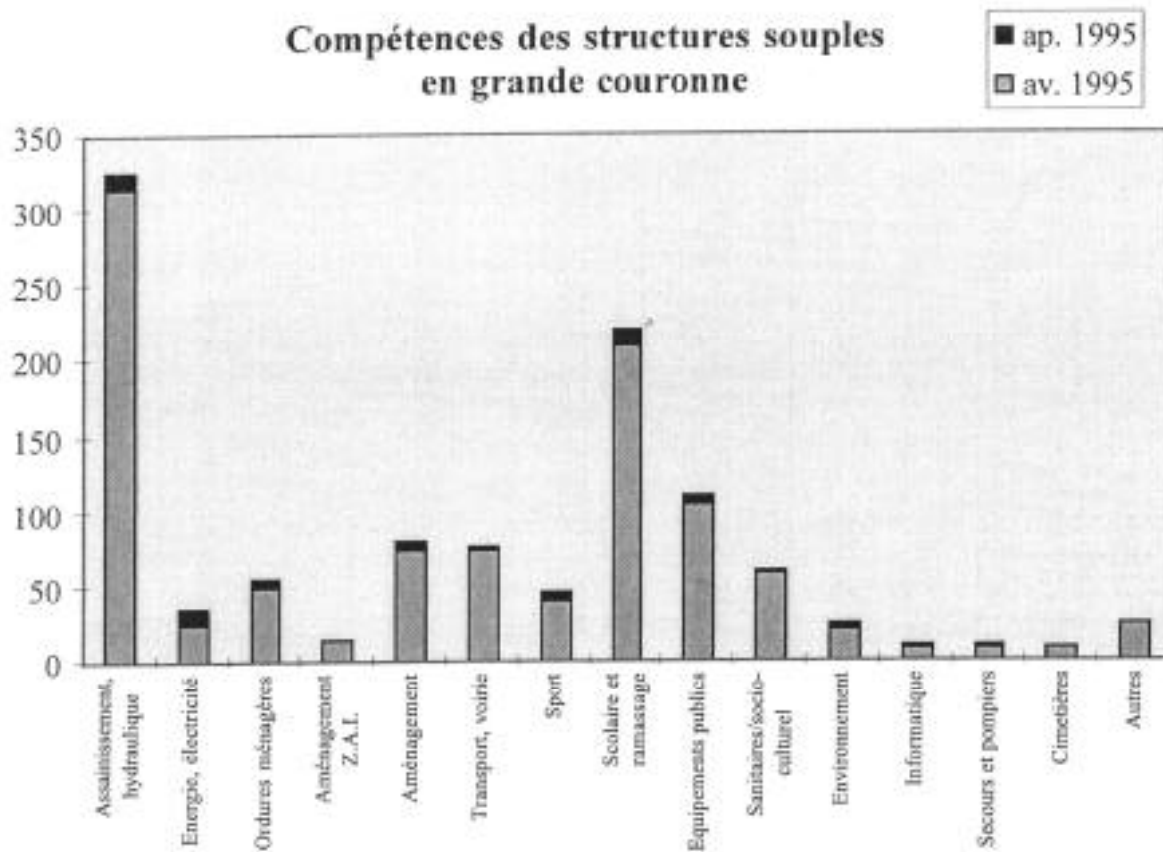
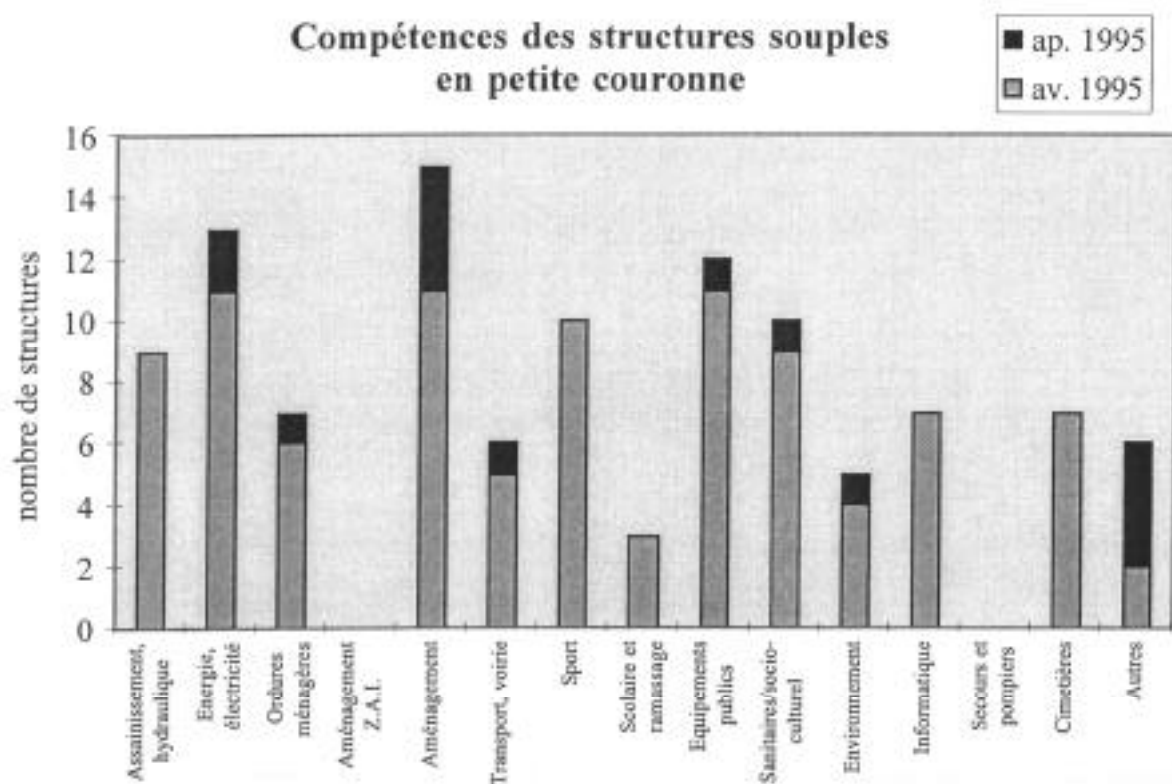
La formule du district permettait une accumulation progressive de nouvelles compétences, au rythme du développement de la structure, sans cadre contraignant. C'est ce qui l'a rendue attractive jusqu'en 1992. Depuis la loi ATR, seuls deux nouveaux districts ont été créés (le district du Bocage et celui de la Brie boisée).

S'agissant des communautés de communes, l'Ile-de-France arrive derrière les autres régions. Mais cette forme de coopération, relativement souple, est apparue visiblement attractive auprès de beaucoup d'élus : huit ont été créées ces quatre dernières années – dont une en proche couronne – alors qu'il n'en existait que six en 1994. Certes, il y a parfois de l'opportunisme. En Essonne par exemple, le principal objectif d'une communauté de communes fut

2 Ces 1071 organismes se composent de 921 SIVU, 71 SIVOM (et syndicats à la carte) et 75 syndicats mixtes.

3 Seuls trois SIVU ont récemment disparu d'après les informations fournies par les préfetures : un SIVU dans les Hauts-de-Seine et deux dans les Yvelines; d'autres syndicats ont disparu précédemment mais aucune liste exhaustive n'est disponible.

Graphiques 3 et 4 : compétences des structures souples : SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes en petite et grande couronne (reconstitution à partir de données 1998)



l'établissement d'une taxe professionnelle de zone pour permettre l'implantation de nouvelles unités de production d'une entreprise : la société risquait de partir s'il ne lui était pas proposé un taux de taxe professionnelle intéressant. D'autres tentatives se sont soldées par des échecs, soit parce que la structure à fiscalité propre était jugée trop rigide (projet de PNR du Gatinais français), soit en raison de divergences politiques. Pour leur part, communautés de villes et communautés urbaines n'ont jamais sérieusement figuré à l'agenda politique francilien.

Bref, dans la région la plus urbanisée de France, les établissements à fiscalité propre sont peu prisés. En revanche, on y trouve deux fois plus de structures de coopération légères par commune que dans le reste de la France. La quasi totalité du territoire francilien est concernée par des regroupements communaux de type SIVU, SIVOM ou Syndicat mixte. La réactualisation des données permettait de dénombrer, fin 1998, 1 071 syndicats intercommunaux<sup>2</sup>, soit 84 syndicats pour 100 communes, alors que la proportion n'était que de 50 pour le reste de la France.

Au total, 1 114 structures franciliennes ont été créées et existent encore aujourd'hui<sup>3</sup>, soit environ 87 EPCI pour 100 communes. Fait à souligner, plus qu'ailleurs sur le territoire français, les élus franciliens sont favorables au maintien de deux types d'outils, l'un à fiscalité propre et l'autre sans. Le pourcentage des communes favorables au maintien d'une intercommunalité sans fiscalité propre croît avec la taille des communes. Cela confirme la préférence globale pour des structures souples, puisqu'un véritable plébiscite de la région parisienne est enregistré avec 83 % d'avis favorables contre 70 % pour le reste de la France. (**Tableaux 5 et 6**)

Les ambitions de création de structures à fiscalité propre n'entament en rien la dynamique francilienne en faveur des structures souples : les SIVU restent sur-représentés, formant plus de 80 % des EPCI de la région. Par ailleurs, la formule des syndicats mixtes connaît un engouement, non seulement en petite couronne (particulièrement dans les Hauts-de-Seine) mais également en grande couronne. La présence des départements dans ces syndicats peut se comprendre comme une façon pour les Conseils généraux de se positionner comme "intercesseurs" territoriaux.

### 2.3. Compétences anciennes, préoccupations nouvelles

Pour l'analyse, les domaines d'intervention ont été regroupés en 14 rubriques de compétences (**Graphiques 3 et 4**). La très grande majorité des organismes "souples" ont été créés pour une action unique. Les SIVOM et syndicats mixtes ont été clas-

sés en fonction de leur domaine d'intervention principal. Trois domaines regroupent 60 % des syndicats intercommunaux : l'eau, l'assainissement et l'hydraulique ; les compétences en matière scolaire (ramassage) ; les équipements publics (gestion, réalisation et entretien). D'autres compétences sont souvent présentes : l'aménagement et l'urbanisme, l'énergie, la collecte et le traitement des ordures ménagères, le transport, le sport et les activités sanitaires et socioculturelles.

Se superposant aux syndicats existants, de nouvelles structures se créent qui correspondent à des tâches inédites ou actualisées : énergie, environnement, gestion de personnel. La mise en place de puissants syndicats d'électricité tel celui des Yvelines ou la création de syndicats à vocation environnementale, comme le SIVOM "solidarité" et environnement de Seine-et-Marne, témoignent de cette nouvelle dynamique.

Ponctuellement mais significativement, il convient aussi de signaler l'intéressante stratégie du SIPPEREC, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, créé en 1924 en tant qu'autorité concédante pour la distribution publique d'électricité : il regroupe 80 communes de la petite couronne, et exerce pour celles qui le souhaitent une nouvelle compétence depuis 1997 en matière de réseaux urbains de télécommunications et vidéocommunications. Les structures intercommunales ont également pour vocation de moderniser des équipements anciens notamment dans le domaine de l'eau, de l'assainissement ou des déchets urbains – cas du SITDUVM dans le Val-de-Marne.

Les études plus fines menées sur les compétences des structures intégrées révèlent que les activités traditionnelles, principalement des compétences de réseaux (eau, assainissement, etc.) sont exercées par les trois quarts des EPCI. La réalisation et la gestion des équipements constituent également une compétence fortement représentée. La place de l'aide sociale ou celle de l'environnement se révèle significative. En revanche, l'intercommunalité tournée vers le projet est nettement moins développée. Les districts sont moins actifs dans les nouveaux pôles de compétences tels l'urbanisme, le logement et le développement économique. Quoi qu'il en soit, ils ont su diversifier leurs actions puisqu'ils exercent en général quatre ou cinq compétences. Ceux assurant moins de compétences (environ le tiers des districts) font souvent figure de gros SIVOM à fiscalité propre.

Les communautés de communes concernent pour l'essentiel des petites communes ou des communes rurales. Les deux compétences obligatoires, l'aménagement et le développement économique, rencontrent un succès inégal : si toutes les communautés de communes ont mis en œuvre la compétence de déve-

4 La constitution des EPCI s'est échelonnée dans le temps depuis 1892, année où le premier syndicat encore en activité, le Syndicat Intercommunal de la Maison de Retraite de Pantin, a été créé.

5 Données ne concernant que la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine, le Val d'Oise et l'Essonne.

loppement économique, l'aménagement de l'espace n'a pas autant de succès. Comme on sait, la communauté doit choisir une troisième compétence obligatoire entre l'environnement, le logement, la voirie, les équipements culturels, sportifs ou scolaires. La plupart des groupements ont choisi de développer des activités tournées vers l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. Une partie intervient dans la réalisation et la gestion d'équipements publics et a mis en commun l'entretien de la voirie. Mais par dessus tout, les profils restent très différents d'une communauté de communes à une autre. En milieu rural, la GERBE (communauté de communes de la Guilde Economique Rurale de la Brie Est) est tournée vers l'intercommunalité de gestion, quand le cœur du Pays de France mène une importante politique environnementale. Les communautés de communes plus récemment créées sont, quant à elles, davantage orientées vers des actions dans le domaine économique. Et il faut compter avec les nombreuses spécificités territoriales : ainsi, Roissy Porte de France exerce de nombreuses compétences car elle bénéficie, au moins financièrement, des retombées économiques de l'aéroport.

Les structures intercommunales continuent donc d'exercer des compétences traditionnelles, en particulier de réseaux. Mais, souples ou intégrées, elles se voient investies de rôles nouveaux en corrélation avec les préoccupations émergentes, notamment dans le domaine du développement économique, de l'aménagement et de l'environnement, même si toutes les compétences transférées ne sont pas automatiquement exercées. Le choix des compétences déléguées ne relève donc pas d'un système figé.

#### **2.4. Des créations soutenues de structures souples**

Les structures intercommunales d'Ile-de-France sont anciennes<sup>6</sup>. Seule une minorité des structures à fiscalité propre ont été instaurées postérieurement à la loi ATR de 1992. Les données comparatives entre l'Ile-de-France et la France entière fournies par l'association des Districts et communautés de France sont révélatrices. En 1997, 81 % des structures intercommunales françaises se sont créées après la loi ATR alors qu'en Ile-de-France ces créations ne concernent que 28 % des groupements. Quatorze communautés de communes ont été mises en place sur le territoire francilien depuis la loi ATR ; ces structures représentaient en 1999 le tiers des EPCI à fiscalité propre.

En revanche, les regroupements intercommunaux à caractère plus souple sont récents et dynamiques.

Plus des deux tiers des syndicats ont été créés entre 1960 et 1992<sup>7</sup>. Au cours des années 1960, les communes se fédèrent en syndicats pour la réalisation d'équipements communs. Ce phénomène est lié à l'explosion démographique de la décennie et aux besoins d'équipements urbains qui en découlent. Le regroupement était financièrement indispensable à de nombreuses communes. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le rythme de création n'a pas fléchi, bien au contraire. Les structures créées entre 1992 et fin 1998 représentent près de 20 % du total des syndicats existants en Ile-de-France, en proche comme en grande couronne.

#### **2.5. Taille des groupements, géographie : une hétérogénéité croissante**

Les groupements franciliens sont démographiquement petits : ils comptent moins d'habitants (19 500) qu'au niveau national (22 000). Avant la mise en place des communautés d'agglomération, et si l'on excepte le cas des villes nouvelles qui ont vocation à accueillir une part élevée de la population francilienne, sept structures franciliennes à fiscalité propre sur dix peuvent être considérées comme rurales. Quatre catégories de groupements peuvent être distinguées :

- (i) les EPCI formés par des petites communes fédérées autour d'un pôle d'importance locale (Bray-sur-Seine, La Ferté-sous-Jouarre) ; situés assez loin de Paris, ils sont typiques du monde rural et ne regroupent qu'entre 2 000 et 4 000 habitants.
- (ii) Ceux, également ruraux, qui rassemblent des communes d'importance comparable, en général de petite taille (District de la Brie boisée) ; il s'agit soit de petites communes qui craignent pour leur avenir, soit de membres plus importants (Canton de Limours).
- (iii) Les structures constituées à partir d'un grand pôle urbain tel Melun ou Mantes ; importantes en termes de population (plus de 80 000 habitants), elles tentent de promouvoir une logique d'agglomération.
- (iv) Outre ces trois catégories déjà isolées dans l'étude de L. Filippi et P.-M. Hascal, il faut évoquer les récentes communautés de communes créées dans la zone dense et, depuis la loi Chevènement, les communautés d'agglomération (Val de France, Clichy-Montfermeil et Corbeil-Le Coudray) ; ces structures regroupent de deux à dix communes, soit moins que la moyenne des EPCI à fiscalité propre, mais englobent de 50 000 à 200 000 habitants – une population nettement supérieure à la moyenne.

Les groupements "souples" présentent eux aussi tous les cas de figure. Les cas étudiés mettent en exergue quelques extrêmes parmi les créations récentes. Le syndicat intercommunal d'électricité des vallées de

*6 Les départements les plus intercommunalisés, relativement à leur nombre de communes, sont le Val d'Oise (98 EPCI pour 100 communes) en grande couronne et le Val-de-Marne en proche couronne (84 EPCI pour 100 communes, chiffres 1998).*

*7 Les départements de grande couronne sont largement couverts ; en proche couronne, il n'existe qu'un seul schéma directeur : le Val-de-Seine (Hauts-de-Seine).*

la Vaucouleur, de la Vauldre et de la Seine aval (Yvelines) regroupe 72 communes et 205 000 habitants. Dans le même domaine de compétence, le syndicat de Milly-la-Forêt et sa région ne compte que six communes et 8 600 habitants ! Dans le domaine de l'eau ou des ordures ménagères, les syndicats sont souvent très puissants ; à l'opposé, les besoins d'équipement créés par l'urbanisation suscitent de nombreuses structures de solidarité ponctuelle. Quant aux récents syndicats mixtes mis en place dans les Hauts-de-Seine, ils concernent généralement une commune et le département avec un objet limité à un seul quartier urbain.

Au total, et à l'exception de syndicats d'électricité particulièrement importants mais peu représentatifs, les SIVU récemment créés mobilisent en moyenne quatre communes en grande couronne et deux en proche couronne. Comme pour les structures à fiscalité propre, les syndicats intercommunaux de proche couronne regroupent peu de communes mais une population importante. Qu'il s'agisse des structures souples ou Intégrées, c'est donc l'hétérogénéité de taille qui prédomine.

L'analyse géographique des structures intercommunales renforce le trait. La thématique de l'intercommunalité liée à une commune-centre, comme on la trouve autour de Mantes ou Melun, reste peu représentée. Au départ conçu pour résoudre les problèmes d'une ville-centre et répondre à l'extension urbaine, le district s'est ensuite bien adapté au monde rural – d'où le fait que beaucoup de districts sont localisés aux franges de l'Ile-de-France. À l'origine inventées pour le milieu rural, les communautés de communes ont également été utilisées en milieu très urbanisé ; la structure reste cependant plus répandue en milieu rural ou faiblement urbanisé. Les SIVU, SIVOM et syndicats mixtes concernent, pour leur part, la quasi totalité du territoire francilien. Les structures créées depuis 1995, de forme intégrée ou non, couvrent une large part du territoire de grande couronne et la quasi totalité du département du Val-de-Marne<sup>6</sup>. La majorité des nouveaux SIVU et SIVOM ont tendance à se développer en continuité les uns des autres quand ce n'est pas les uns sur les autres ; les effets de contagion et les chevauchements des périmètres se renforcent donc encore avec la dynamique récente.

### III. DES SITUATIONS CONTINGENTES MAIS DES EFFETS D'APPRENTISSAGE RÉELS

Une telle diversité des EPCI empêche de mettre en évidence des compétences motrices, des territoires privilégiés ou des configurations géopolitiques spécifiques. D'où l'intérêt de rechercher d'autres leviers de rapprochements entre communes, au-delà des seules instances intercommunales formelles. Car des espaces de concertation existent en dehors de ces regroupements : les Syndicats intercommunaux d'études et de programmation, les contrats régionaux et contrats de plan, ou encore les Plans de déplace-

ments urbains locaux.

#### 3.1. Des coopérations porteuses d'intercommunalité ?

Commençons par les **syndicats intercommunaux d'études et de programmation**. Sur les 51 schémas directeurs locaux d'Ile-de-France, 18 sont devenus opposables après l'élaboration du SDRIF, 33 étaient en cours de procédure fin 1999 (soit en révision, soit en élaboration)<sup>7</sup>. Le SIEP recouvre un périmètre devant correspondre à une communauté d'intérêts. D'une manière générale, l'élaboration du schéma directeur a permis aux communes de se découvrir des problèmes mais aussi des objectifs partagés susceptibles de les conduire vers des projets communs. Elle a d'ores et déjà mené à la création de structures intercommunales plus durables comme le District du Plateau de Saclay ou les communautés de communes de la région provinoise. Le SEPPY (Syndicat d'études et de programmation du Pays d'Yvelines) a également évolué pour former aujourd'hui un syndicat stable et dynamique.

Des zones d'ombre ternissent le tableau. Certains SIEP couvrent le périmètre d'autres structures, comme des cantons, dans le cadre desquelles s'exerce une intercommunalité plus affirmée. Au sein du SIEP de la Bassée-Montois (Seine-et-Marne) par exemple, les préoccupations des deux cantons concernés ne sont pas toujours les mêmes. Par ailleurs, de l'avis de certains élus, ce sont les petites communes qui freinent l'évolution de la structure, répondant ainsi à la crainte de se faire englober par des communes plus importantes. Par ailleurs encore, plusieurs SIEP du Val d'Oise et de l'Essonne créés en 1990 et 1991 ont été contactés dans le but de savoir si le syndicat paraissait porteur d'un regroupement plus pérenne. Les réponses sont ambivalentes. Aucun des SIEP étudiés n'a encore disparu ; ils ont été maintenus tels quels pour le suivi du schéma directeur local ou pour la poursuite de son élaboration en cas d'annulation. La présence des SIEP aurait pu être l'occasion pour les élus de se rapprocher et de s'investir dans un travail commun. Mais dans la plupart des cas, les communes ont manifesté peu d'intérêt à l'égard de la mise en place d'une intercommunalité de projet dynamique et on peut présager la disparition prochaine de certains syndicats d'études. La préparation du SDL, parfois forcée, n'est alors qu'une occasion furtive de coopération. Ce constat est particulièrement visible en milieu périurbain où les territoires des SIEP englobent des réalités diverses. Un contre exemple pourrait être celui du SIEP Nord Centre-Essonne qui sert aujourd'hui à l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains. Une seule commune, sur les quatorze concernées au départ, s'est retirée.

En ce qui concerne la contractualisation, l'enquête Andersen menée auprès des communes de France et publiée en avril 1999, révèle que 61 % des communes estiment que l'évolution du paysage intercommunal

doit être encouragée par le biais de la contractualisation avec l'État ou la Région. Depuis la décentralisation, la contractualisation a connu un fort développement. La région Ile-de-France a mis en place deux types de contrats avec les EPCI : d'une part, les contrats régionaux et ruraux qui visent à promouvoir une vision globale et cohérente de l'aménagement, d'autre part les contrats sectoriels qui portent sur des politiques particulières. À la différence de la province, les contrats peuvent être passés aussi bien avec les structures intercommunales qu'avec les communes. Cependant, les avantages financiers accordés à l'intercommunalité n'auront en fait pas suffi à susciter un recours important au cadre intercommunal.

Le principe de la contractualisation a également été introduit dans le cadre du contrat de plan État-Région 1994-1998 et généralement favorisé par les Conseils Généraux, même si ces derniers ont des opinions et des pratiques fort hétérogènes vis-à-vis de l'intercommunalité. Là encore, c'est un jugement ambivalent qui s'impose, les démarches de contractualisation intercommunale (charte d'environnement par exemple) s'interprètent soit comme un encouragement au renforcement de la coopération (effet d'apprentissage, par le développement des relations et des habitudes de travail en commun) soit comme un palliatif (l'intercommunalité légère exonérant les communes d'une démarche plus ambitieuse de création d'une structure intercommunale intégrée).

**Les comités locaux du PDU d'Ile-de-France peuvent-ils être des vecteurs d'intercommunalité ?** La loi sur l'air stipule que, dans le cas de l'Ile-de-France, le Plan de déplacements urbains a la Région pour périmètre et l'État pour maître d'ouvrage. Cependant, compte tenu de la multiplicité d'échelles géographiques en jeu, des instances départementales de concertation ont été mises en place. À l'échelon inférieur, les communes ont été invitées par les préfets à se regrouper pour élaborer, dans le cadre de comités locaux, les dispositions locales du PDU. Ces instances peuvent se constituer à des degrés d'institutionnalisation variables : des plus informelles ("secteurs de réflexions intercommunales mis en place par l'administration") aux plus structurées (création d'un syndicat intercommunal). D'aucuns iront jusqu'à imaginer que ces regroupements se transforment à terme en autorités organisatrices des transports collectifs de second rang, en articulation avec le Syndicat des transports parisiens, devenu Syndicat des Transports d'Ile-de-France. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) rend effectif ce dispositif.

L'on en dénombrait environ 25 fin 1999. En grande couronne, ces comités locaux se sont presque tous

appuyés sur des SIEP, sur des villes nouvelles (ou leurs différents "secteurs") ou sur des agglomérations déjà constituées (Mantois, Versailles, ...). En petite couronne en revanche, la création de ces comités s'est pour l'essentiel effectuée en congruence avec le développement d'intercommunalités naissantes. Le cas du "Val-de-Bièvre" apparaît à cet égard exemplaire. C'est d'abord à l'occasion de la signature avec l'État d'une charte intercommunale d'environnement que les communes de Cachan, Fresnes et L'Hay-les-Roses se sont associées (1995), bientôt rejointes par Arcueil (1996). Ces quatre villes ont alors décidé de s'organiser en SIVOM pour l'environnement en Val-de-Bièvre (SIEVB, 1998) et de prendre les compétences d'un comité local du PDU. En décembre 1999, le préfet du Val-de-Marne signait l'arrêté donnant naissance à la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre associant sept communes, les quatre du précédent SIVOM et les villes de Gentilly, du Kremlin-Bicêtre et de Villejuif.

### 3.2. Renforcement ou prolifération ?

Le renforcement de l'intégration entre communes est souvent le produit d'une histoire cumulative. Après s'être rapprochés pour des raisons ponctuelles et avoir appris à travailler ensemble, les élus sont mieux disposés à l'idée de franchir des seuils supplémentaires. La délégation devient rapidement une solution de facilité : un problème difficile est ainsi souvent confié au groupement de coopération. La gestion des équipements lourds, comme ceux de la distribution de l'eau ou le traitement des ordures ménagères, échappe alors aux communes. Dans cette logique, on voit des syndicats se transformer en district ou en communauté de communes au fur et à mesure de la délégation de compétences nouvelles.

De fait, certaines structures intercommunales à fiscalité propre existantes en Ile-de-France ont été créées à partir d'un organisme antérieur. L'étude des monographies établies par A. Parnaix (IAURIF) montre que dans plus de 40 % des cas, les établissements à fiscalité propre ont été précédés par un SIVU ou un SIVOM. Mais la majorité des EPCI à fiscalité propre sont constitués *ex nihilo*. Les communautés de communes ont donc bien correspondu à un nouveau type d'intercommunalité, notamment orienté vers le développement économique, qui n'aurait su trouver ses fondements dans des syndicats intercommunaux traditionnellement plutôt voués à l'exercice de compétences techniques.

Les évolutions enregistrées, ou à venir, de ces syndicats créés après 1995 sont diverses. Certains ne sont pas pérennes, d'autres n'ont pas vocation à disparaître mais restent relativement inertes. Des syndicats

tel le SITDUVM (S.I. de traitement des déchets urbains du Val-de-Marne) ont élargi leurs activités tout en restant dans le même domaine, alors que d'autres ont élargi les types de compétences.

Les structures intercommunales voient fréquemment leur composition évoluer du fait de nouvelles adhésions ou, plus rarement, du départ de communes membres. C'est vrai des structures à fiscalité propre comme des SIVU et SIVOM. Le cas du S.I. d'électricité du nord des Yvelines est éloquent : constitué de 12 communes en décembre 1995, il en compte aujourd'hui 72 et devrait s'agrandir encore. C'est dire que le pouvoir d'attraction des EPCI peut être fort. Au passage, remarquons que l'adhésion d'une commune peut casser la logique du périmètre prédéfini ... ce qui "interpelle" d'autant la notion de périmètre pertinent ! Ce phénomène est plus marqué encore pour les EPCI à fiscalité propre. Ces établissements ont souvent la prétention de constituer un "bassin de vie" ; or leur importance démographique est en général modérée et la cohérence de leur territoire est plutôt politico-institutionnelle que socio-économique : les structures dépassent rarement le strict cadre du canton. La pertinence des découpages est donc discutable.

Par ailleurs, il faut parfois parler de prolifération plutôt que d'attraction. Ce mécanisme touche principalement les structures à compétence unique puisque chaque nouvelle préoccupation ou enjeu commun à plusieurs communes entraîne l'élaboration d'une nouvelle structure. Les syndicats se créent, se cumulent mais se dissolvent rarement. Ainsi dans l'Essonne il n'est pas rare d'enregistrer des communes appartenant à treize syndicats différents. Dans le Val-de-Marne, les listes des groupements fournies par la préfecture mettent en évidence le même phénomène : les communes peuvent appartenir jusqu'à douze syndicats ; en moyenne, elles adhèrent à huit structures à la fois (Données 1998). Avec de tels comportements, le paysage de l'intercommunalité devient complexe, les structures se chevauchent sans se superposer.

Mais une opération de cristallisation peut aussi avoir lieu. Le cas de ce département du Val-de-Marne est à ce titre digne d'intérêt, compte tenu du nombre d'instances intercommunales souples par commune – de sept à onze pour les villes de la nouvelle communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre. Or, ce département a vu se constituer de nombreux comités locaux du PDU et détient le record, en Ile-de-France, de la création de communautés d'agglomération. Certes les facteurs explicatifs sont nombreux, liés entre autres aux doctrines et pratiques des collectivités territoriales comme des représentants de l'État. Mais on ne peut s'empêcher d'avancer l'hypothèse d'une efficacité de la densité des liens faibles (les coopérations intercommunales souples) à fabriquer des liens forts (les EPCI intégrés).

### 3.3. Une stratégie : de l'effet d'aubaine à l'effet

#### d'ambiance

L'étude des dynamiques intercommunales en Ile-de-France amène à conclure à l'absence de logique unique de regroupement. **C'est l'hétérogénéité des dynamiques qui prédomine.** Dans ces conditions, les efforts de l'État pour promouvoir, par la loi Chevènement, l'intercommunalité intégrée, ont à prendre en compte cette irréductible spécificité francilienne en ne négligeant pas la valorisation des dispositifs de coopération légers, soit qu'ils s'avèrent correspondre à la nécessité de développer des relations intercommunales à géométrie variable, soit qu'ils constituent une étape nécessaire pour atteindre la masse critique.

En ce qui concerne la création des communautés d'agglomération en Ile-de-France, il convient naturellement d'en anticiper au mieux les dérives potentielles :

- (i) **L'intercommunalité "calculée"**, privilégiant l'effet d'aubaine de la dotation supplémentaire de DGF au détriment de coopérations plus substantielles. Le risque est d'autant plus réel que les compétences obligatoires des EPCI sont moins stratégiques qu'en province, compte tenu du poids d'instances régionales dans les domaines concernés.
- (ii) **L'auto-légitimation**, qui favorise la prise en charge et la mise en scène par l'instance intercommunale de thématiques non encore appropriées par les organismes technico-politiques préexistants. Ce peut être une chance (territoires "d'émergence" pour des préoccupations nouvelles et importantes) ou une impasse.
- (iii) **L'intercommunalité "bicyclette"** – favorisant ce mode de déplacement non encore "parrainé" par quiconque en Ile-de-France, sinon la ville de Paris et la RATP, autorisant l'élaboration de projets à la bonne échelle des regroupements – a probablement de beaux jours devant elle.
- (iv) **L'introversion**, effet pervers classique de tout découpage resserrant les liens au sein du regroupement mais les distendant avec l'extérieur. Cette situation serait particulièrement mal venue en Ile-de-France, alors que la territorialisation de l'action publique implique une multiplicité de partenariats de tous ordres et échelles.

Il semble important de développer un **"effet d'ambiance"**, conjonction de la création des communautés d'agglomération, et du contrat de plan État-Région. Les premières permettent la réflexion introspective (par exemple à l'occasion de "diagnostics partagés") nécessaire pour transformer les EPCI en acteurs de l'aménagement et du développement. Le second fournit le cadre d'une négociation extravertie, surtout lors du suivi du contrat et de ses volets territoriaux. Des dispositifs de suivi, en cohérence avec la logique contractuelle du CPER, devraient se révéler non seulement utiles à l'évaluation des actions, mais aussi indispensables à la synergie entre les divers projets et programmes des politiques publiques territorialisées. Pour ce faire, l'État comme les collectivi-



---

tés locales doivent disposer d'une expertise *ad hoc*.

---

## Chapitre IV

# ENJEUX TERRITORIAUX ET ACTION DE L'ÉTAT EN ILE-DE-FRANCE

### Proposition d'un référentiel territorial

Ce quatrième chapitre s'appuie sur les enjeux identifiés par le SDRIF et les documents d'orientation stratégique dans le cadre de la préparation du contrat de plan. Il les reformule à la lueur des évolutions géographiques récentes et de précédents travaux<sup>8</sup>. Le besoin de reformulation vient de ce que les préconisations du SDRIF étaient, comme c'est normal, focalisées sur l'aménagement urbain. Or, l'action publique en Ile-de-France s'oriente vers une "gestion territoriale" qui dépasse l'aménagement au sens strict, et conduit à mieux articuler l'aménagement et les autres politiques sectorielles de l'État : ce qu'on appelle "territorialisation".

Afin de parvenir à une vision commune de ce que pourrait être une telle territorialisation, on propose ici un "référentiel territorial"<sup>a</sup>. Il n'est surtout pas la somme définitive des questions territoriales franciliennes, mais une contribution à un protocole de concertation dans un contexte territorial délicat. La différenciation croissante, à toutes les échelles, de l'espace francilien, pose, en effet, plusieurs difficultés à l'action de l'État dans la région, puisqu'il doit tenir compte de réalités et de populations locales de plus en plus spécifiques, tout en conservant sa mission de cohérence générale. Sur le plan spatial, l'action publique doit, à la fois, s'adapter à des réalités locales et conserver l'objectif de cohérence à l'échelle de l'ensemble régional ; le bon fonctionnement d'ensemble d'une des principales régions métropolitaines du globe restant évidemment un objectif central de l'action de l'État. Sur le plan social, l'action publique doit, à la fois, tenir compte de la particularité croissante des publics et conserver l'égalité de traitement qui est à la base de sa culture comme de sa mission. La territorialisation consiste à trouver le dosage.

Le présent texte apporte des éléments de diagnostic sur les principaux enjeux de l'espace régional, en même temps qu'il adresse des questions aux politiques publiques. C'est à cette condition qu'il peut constituer le socle d'une vision partagée des enjeux du territoire francilien.

## I. REFORMULATION DES ENJEUX TERRITORIAUX DE L'ILE-DE-FRANCE

### 1.1. La différenciation croissante du territoire francilien

Durant les quinze dernières années la différenciation de l'espace social régional s'est intensifiée, que ce soit à l'échelle des quartiers, des communes ou à celle d'ensembles plus vastes. On peut évoquer plusieurs transformations conjointes :

– l'apparition d'un vaste noyau Nord (Plaine Saint-Denis/boucle des Hauts-de-Seine/Sud du Val d'Oise), dont la massivité dépasse de loin l'échelle de "quartiers" ; mais aussi, côté Ouest, d'un vaste noyau de communes très riches. Il n'y a pas de ghettos sociaux en Ile-de-France : même dans les banlieues populaires, la diversité socioprofessionnelle reste plus grande que dans les banlieues des ... États-Unis, et il en va de même de l'origine nationale des populations. Cela dit, on verra qu'on pourrait parler de ghettos de riches pour les communes de proche et moyenne banlieue Ouest :

– l'accentuation de l'opposition Est/Ouest en proche couronne. La construction du logement social depuis 1990 continue, en valeur absolue, à privilégier le Nord et l'Est ;

– le développement de stratégies résidentielles socialement sélectives dans des pôles urbains secondaires (villes nouvelles, villes de la périphérie de l'Ile-de-France), et à des échelles de plus en plus fines ;

– la poursuite de l'embourgeoisement de Paris, même si c'est à un rythme lent dans ses arrondissements du nord-est ;

– l'émergence d'une nouvelle dynamique ségrégative selon la distance au centre. Les coûts immobiliers chassent les grandes familles populaires de la zone centrale (Paris et très proche couronne) – sans du reste que cela leur soit si favorable financièrement du fait de coûts de transport accrus [Polacchini et Orfeuil 1998]. L'importance du parc social dans la zone centrale freine cette évolution, qui paraît plus

---

<sup>8</sup> Travaux de l'équipe Strates-Ladys sur la géographie économique et sociale de la région parisienne; de l'Institut d'Urbanisme de Paris sur les quadrants de la région parisienne; d'Edmond Préteceille sur les inégalités en Ile-de-France; d'Acadie sur les inégalités socio-spatiales.

**Tableau 7 : Évolution des disparités sociales et économiques dans l'espace francilien**  
*Coefficient de variation des bases de taxe professionnelle, du taux d'encadrement de l'emploi, et des revenus des foyers fiscaux, des secteurs d'étude du SDRIF(a).*

Indicateurs	1984	1994	Évolution 1984-1994
% cadres/emploi (c)	0,52	0,55	0,03
bases TP/habitant (b)	0,62	0,61	-0,01
revenus moyens (d)	0,16	0,23	0,06

(a) la DREIF a découpé l'Ile-de-France en 94 secteurs d'étude. Pour le présent calcul on a regroupé les trois secteurs de Paris en un seul, et on n'a pas tenu compte de sept secteurs petits ou posant des problèmes de statistiques: secteur 4 de Marne-la-Vallée, Jablines, Bassée-Montois, Lommoye, Verneuil, St Chéron, Mereville.

(b) bases brutes de taxe professionnelle 1981 et 1992 (années économiques réelles) par habitant 1982 et 1990. Source: DGI et Insee/Sirius.

(c) Part des cadres dans l'emploi au lieu de travail en 1984 et 1995, hors établissements de moins de 20 salariés et hors secteur public. Source ESE/Insee.

(d) revenus moyens des foyers fiscaux, FF 94.

Source: DGI-Insee/Dreif.

nette pour les classes moyennes que pour les couches les plus populaires [Beckouche 2000], mais le processus mérite d'être pris en considération.

Les disparités sont plus fortes encore dans le domaine économique. Le tableau 7 donne un aperçu des disparités territoriales des secteurs d'étude du SDRIF. Ce découpage en une centaine de zones rend compte de manière assez commode des différents sous-ensembles composant la région. Il évite de descendre au niveau le plus fin, celui de la commune, dont les trop grandes différences intrinsèques (taille, situation dans l'espace métropolitain, orientation résidentielle ou économique) compliquent l'interprétation des disparités de développement. Les écarts de développement économique (bases de TP par habitant et taux d'encadrement de l'emploi) sont plus amples que les écarts de niveau social (revenus) (**Tableau 7**).

La raison tient à la forte polarisation de l'emploi dans l'espace régional. Les disparités spatiales en termes de bases de TP par habitant sont élevées, même si elles ne se sont pas accusées dans la période considérée. En revanche le niveau de qualification de l'emploi signale des contenus de développement de plus en plus inégalement repartis dans l'espace francilien.

Afin de partir d'un diagnostic socio-économique partagé du territoire francilien, on s'est livré à une cartographie sommaire de la "santé sociale" et de la "santé économique" du territoire francilien, sur une période assez longue (années quatre-vingt et première moitié des années quatre-vingt-dix) pour pouvoir être considérée comme significative des tendances à l'œuvre. L'idée était de pouvoir confronter, même de manière rustique, deux images rarement combinées dans les analyses courantes, le chapitre II

ayant bien montré les inconvénients de la confusion entre richesse sociale et richesse fiscale communale. Mais même de manière sommaire, distinguer les communes "qui vont bien" et les communes "qui vont mal" ne va pas de soi. Il faut prendre en compte à la fois le stock et le flux (par exemple les bases TP et l'évolution de ces bases) ; tenir compte à la fois de la performance économique et du profil social. On connaît la géographie sociale de l'Ile-de-France, telle qu'elle est dessinée par les communes en Zone d'urbanisation sensible ou par le niveau moyen des revenus des ménages. On connaît moins la géographie du développement économique. Ce qui manque surtout est une géographie croisant développement social et développement économique. L'Ile-de-France compte des communes riches à la fois socialement et économiquement, des communes populaires qui se sont appauvries économiquement (ce qui est le cas des communes les plus pauvres dans leur ensemble, cf **Tableau 8**), mais aussi certaines communes populaires qui se sont développées économiquement (cf **supra chapitre II**). Des travaux précédents [PRIF et DATAR 1999] signalent que la particularité de la proche banlieue Nord tient précisément à cette juxtaposition de communes socialement aussi pauvres l'une que l'autre mais inégalement dynamiques sur le plan économique. Un trait caractéristique de la Seine-Saint-Denis est de disposer de pôles d'emploi dynamiques mais dont les populations locales ne profitent pas assez, et même de moins en moins (voir le cas du pôle de Roissy, **Tableau 9**).

On a donc élaboré trois typologies différentes de la trame communale francilienne, la première sociale, la deuxième économique, la troisième croisant les deux précédentes. Sur le plan social<sup>9</sup>, le type "pauvre" est concentré en proche banlieue Nord et en Seine amont, selon une géographie attendue. Les bordures seine-et-marnaises font également partie de

<sup>9</sup> Les indicateurs utilisés sont la part des allocataires du RMI (1995) dans la population résidente de 25-60 ans (RP1990) ; les revenus fiscaux moyens des ménages (1984-1994) ; la part des cadres dans la population active résidente (1982-1990) ; existence d'une Zone d'urbanisation sensible ou non.

**Tableau 8 : Profil social et dynamisme de l'emploi (a) des communes d'Ile-de-France***(a) emplois salariés privés, au lieu de travail. (b) Paris serait situé dans le 9<sup>ème</sup> décile.*

Répartition démogr. communale	emplois	Évolution %	En % des emplois franciliens	
			1996	1982-96 Évolution en %
Déciles (hors Paris) selon les revenus des foyers fiscaux	1996	1996/1982	1996	
1 (10% de la pop. les + pauvres)	240 305	-9,5	6,8	-0,9
2	204 268	-6,3	5,8	-0,5
3	218 357	8,4	6,2	0,4
4	214 149	30,1	6,1	1,3
5	264 514	21,7	7,5	1,2
6	198 297	16,0	5,5	0,7
7	172 303	24,7	4,9	0,9
8	226 185	7,1	6,4	0,3
9	321 141	9,7	9,1	0,6
10 (10% de la pop. les + riches)	238 080	23,9	6,7	1,2
Paris (b)	1 245 691	-10,9	35,2	-5,1
Ile-de-France	3 538 622	2,1	100,0	0

Source : Unedic, DGI, Insee/calcul Sirius.

**Tableau 9 : Résidence des employés de la plate-forme de Roissy-Charles-de-Gaulle, 1990-1995 (Ile-de-France + Oise = 100 %)**

	Source RP-1990	Source AdP-1995	Évolution en % 1990-95
Seine-Saint-Denis	26,8	21,5	-5,3
Val d'Oise	18,6	16,6	-2,0
Seine-et-Marne	14,4	16,8	2,4
Paris	12,4	11,8	-0,6
Oise	11,3	14,2	2,9
Val-de-Marne	6,2	7,0	0,8
Hauts-de-Seine	5,2	5,4	0,2
Essonne	3,1	4,4	1,3
Yvelines	2,1	2,3	0,2
Ile-de-France + Oise	100	100	0

Sources : Insee-RP1990 ; AdP(enquêtes) pour 1995. Voir la carte communale en annexe II.1.8, source Mission Roissy.

la géographie des difficultés sociales. Les types "riche"<sup>10</sup> et "très riche" occupent la banlieue Ouest et Sud-ouest, avec une forte concentration spatiale du dernier type. En Ile-de-France, les ghettos sociaux se trouvent davantage chez les riches que chez les pauvres, et le trait s'est plutôt renforcé dans les années quatre-vingt<sup>10</sup>. Les autres zones "riches" se trouvent à Fontainebleau et dans ses bordures Nord, dans la vallée de Montmorency, et dans certains segments de la moyenne banlieue Est (sud-est du Val-de-Marne et Est de Marne-la-Vallée, seule zone de résidence des cadres supérieurs en moyenne banlieue Est). Les villes nouvelles présentent des profils particuliers par rapport à leur environnement. À certains égards, Sénart et Evry sont les zones de pauvreté relativement à leur environnement proche (Fontainebleau et la banlieue de Melun, la rive droite de la Seine en amont de Draveil, le pourtour sud-occidental de la ville nouvelle d'Evry). C'est surtout le cas de la moitié Ouest de Saint-Quentin-en-Yvelines, que prolongent les communes de Maurepas, Coignères, Plaisir, Les Clayes-sous-Bois, Bois d'Arcy. À Marne-la-Vallée, la moitié Ouest, populaire, s'oppose à la moitié Est plus riche.

**Sur le plan économique, l'analyse factorielle<sup>11</sup> distingue cinq types.** Les communes au niveau économique très élevé (fortes bases de TP, haut niveau de qualification de l'emploi, bonne croissance de l'emploi) sont caractéristiques de la zone centrale : Paris et ses communes limitrophes, la proche et moyenne banlieue Ouest de Saint-Germain-en-Laye à Marcoussis en passant par Versailles et le plateau de Saclay. Le type suivant se caractérise par un très fort développement économique, tant quantitatif (vive croissance des bases et de l'emploi) que qualitatif (élévation des qualifications de l'emploi). Ses localisations consacrent également la moyenne banlieue Ouest, ainsi que les pôles économiques de la région : Cergy-Pontoise, Roissy et ses environs seine-et-marnais, Marne-la-Vallée, Evry, une partie de Sénart. Les communes du type suivant connaissent le même développement quantitatif mais sur une base peu ou pas qualifiée. On a là la couronne d'extension immédiatement située au-delà des limites de l'agglomération parisienne. Le quatrième type est constitué de communes présentant un profil moyen ; c'est l'essentiel de l'agglomération parisienne hors zone centrale et hors banlieue Ouest. Enfin le type des communes en difficulté économique est plus dispersé. On le trouve tant en zone centrale (Vitry, Noisy-le-Sec, Romainville, Le Bourget, Drancy, Stains,

Épinay/Seine, Gennevilliers, Clamart ...) que le long de Seine aval, dans le centre de l'Essonne (Bruyères-le-Chatel) et dans un vaste arc de cercle seine-et-marnais qui commence du côté de Milly-la-Forêt pour aboutir dans les environs de Meaux, en passant par ceux de Nemours, Provins et Coulommiers.

La carte suivante (**Carte 3**) présente une géographie synthétique du développement communal en neuf grands types. La proche et moyenne banlieue Ouest, ainsi que Paris ressortent gagnantes. La proche banlieue Nord et Est présente deux profils : soit des communes socialement pauvres et économiquement en difficulté, soit des communes socialement pauvres mais économiquement dynamiques<sup>12</sup>. La proche banlieue sud-est (Val-de-Marne) présente une plus grande diversité de situations, ce qui suggère qu'il s'agit d'une des zones de la région qui se prête le mieux à une stratégie de maintien de la mixité urbaine. La carte montre aussi que le profil socio-économique de Marne-la-Vallée est dérogatoire à son environnement Seine-et-Marne. On observera par ailleurs la marquerie des situations dans la Seine Aval ou dans le Val d'Oise dans la zone de Cergy-Pontoise. Une autre zone à forts contrastes, mais plutôt tirée par le haut, est l'ensemble Montereau-Fontainebleau-Melun.

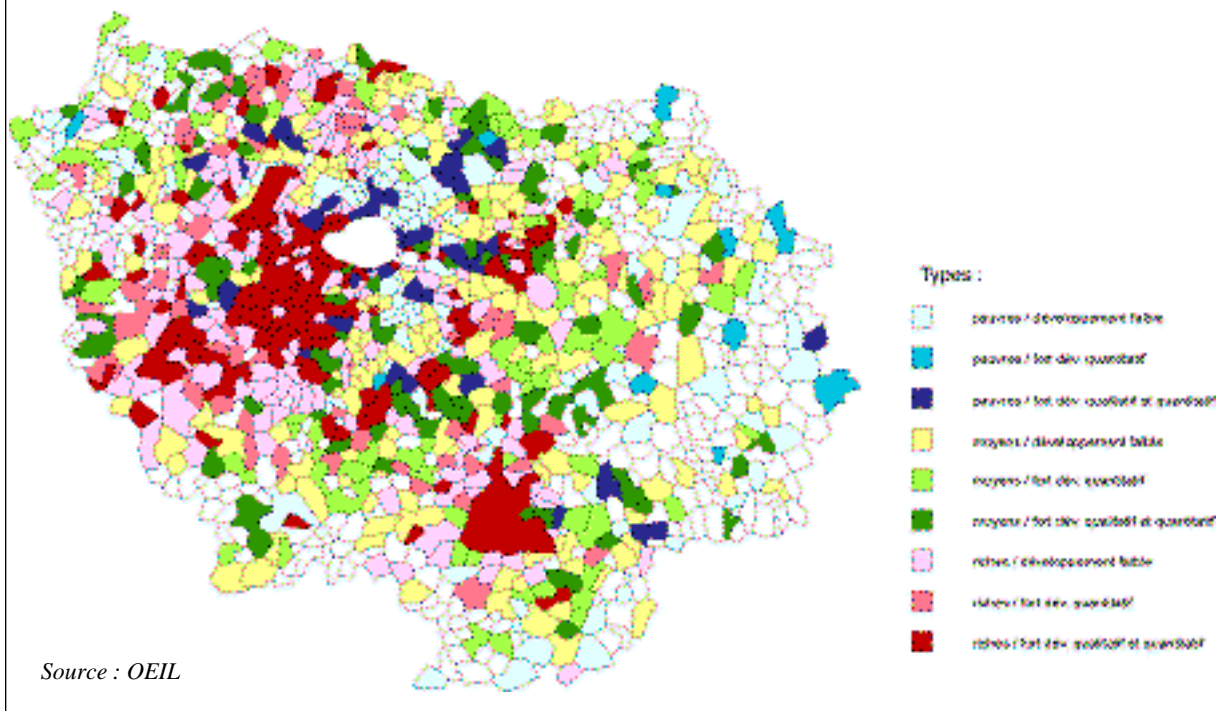
Cette géographie atteste donc à la fois une micro-différenciation, qui serait du reste plus poussée encore si on disposait de données infracommunales et des éléments d'homogénéité spatiale : la banlieue chic, la proche banlieue Nord, la spécificité des villes nouvelles dans leur environnement, ... **Le découpage de l'espace régional, notamment à fins de mutualisation des ressources fiscales, se heurte donc à cette difficulté d'une différenciation croissante de l'espace à la fois à l'échelle fine (celle des communes) et à l'échelle de vastes sous-ensembles aux performances socio-économiques tranchées.** Comme l'indiquait le chapitre II, la mutualisation des ressources n'a pas du tout le même contenu selon qu'on se trouve en banlieue chic ou en banlieue populaire. C'est ainsi qu'aux Mureaux, à Gennevilliers, Sarcelles, Aulnay-sous-Bois, Bobigny, Saint-Denis, Créteil ou Vitry-sur-Seine, la mutualisation des bases de TP avec les communes limitrophes conduirait à une base par habitant inférieure à ce qu'elle est dans la commune centrale [Béhar, Davezies et Korsu 1999].

10 Préteceille [1998] relève par ailleurs un effet comme de contagion de cette géographie sociale : entre 1982 et 1990, les communes de profil socioprofessionnel moyen-supérieur ont eu tendance à se rapprocher du profil supérieur quand elles se trouvent à proximité géographique de ces communes cossues de l'Ouest francilien.

11 Les indicateurs sont l'évolution de l'emploi salarié privé (1982-1996, source Unedic); les bases brutes de taxe professionnelle par habitant (1982-1994); la part des cadres dans l'emploi au lieu de travail (1982-1990).

12 Une analyse plus fine encore identifie le groupe de communes les plus mal placées à la fois sur le plan social et sur le plan économique : Gennevilliers, Argenteuil, Stains, Drancy, Sevran, Noisy-le-Sec, Romainville, Clichy-sous-Bois, Vitry, Villeneuve-le-Roi, Porcheville, Aubergenville, et quelques petites communes des marges seine-et-marnaises. À l'opposé, les communes cumulant le profil social le plus élevé et le développement économique qualitativement le plus favorable dessinent une zone assez compacte entre Saclay, Saint-Cloud et Saint-Nom-la-Bretèche [Beckouche et Pflieger 1999].

Carte 3 : Typologie communale du développement social et économique



## 1.2. L'impossible découpage de l'espace régional

Muni de cette trame communale synthétique, on peut mieux caractériser les différents sous-ensembles de l'espace régional. Mais on ne saurait, pour autant, se livrer à l'impossible exercice consistant à découper l'espace francilien une fois pour toutes. Parmi l'ensemble des raisons de cette impossibilité, listées en annexe, on insiste ici sur la difficulté inhérente aux échelles : **l'organisation de l'espace métropolitain distingue et articule plusieurs échelles**. On peut, pour simplifier, les réduire à trois principales.

a) Les **“aires locales”**, définies par exemple par les notions de pôles ou d'aire d'influence. Elles sont dessinées par les services de proximité, les services publics locaux, l'aire d'influence des pôles d'emploi (part des actifs résidents d'une commune allant travailler dans tel pôle d'emploi)<sup>13</sup>. C'est aussi l'échelle (mais pas forcément dans le même découpage!) des projets nés des regroupements intercommunaux locaux.

b) Les **“systèmes d'échelle métropolitaine”** dessinent des espaces continus ou discontinus, en général le long d'axes de transport, donc à dominante radiale, découpant l'Île-de-France en vastes quadrants. Ils associent souvent les pôles majeurs à la zone centrale dense de la région, et sont donc trans-départementaux. Il peut s'agir à nouveau de services à la population, mais pour ceux de grande envergure (universités, hôpitaux, hypermarchés...). Il peut s'agir à nouveau

de navettes, mais cette fois-ci en termes d'aire de recrutement des pôles d'emploi c'est-à-dire du lieu de résidence des actifs en valeur absolue. Il s'agit enfin des trajectoires de desserrement des établissements, le long des axes de communication ; ou de desserrement des habitants (migrations résidentielles), que ce soit à partir de la zone dense ou à partir des villes nouvelles.

c) Le **“système régional”** est constitué par de macro-découpages associant de vastes zones complémentaires. Chacune de ces zones n'a pas de sens en elle-même, et se comprend dans son articulation aux autres. Soit qu'il s'agisse d'une division spatiale de l'activité économique, qui dessine des aires de spécialisation fonctionnelle comme l'aire logistique de l'arc nord-est, l'aire de concentration des services d'expertise dans le centre des affaires à Paris Ouest et dans le centre des Hauts-de-Seine), ou encore l'aire conceptionnelle de la banlieue sud-ouest [Damette, Beckouche, Vire 1997]. Soit qu'il s'agisse de la distinction de deux grandes zones, la zone urbaine dense, organisée par le réseau de transports collectifs, et la zone peu dense, celle de la voiture. Soit encore qu'il s'agisse de la partition sociale de l'espace résidentiel francilien. Cette cartographie n'est pas construite sur le mode pôles/aires d'influence, mais sur une division de l'espace régional dans sa globalité.

Le système régional se définit également par son unité, c'est-à-dire par le fait qu'on ne saurait le

<sup>13</sup> Ce triptyque : services de proximité-services publics locaux-navettes, est à la base du travail initié par la direction générale de l'INSEE sur les solidarités fonctionnelles locales.

découper. Le meilleur exemple est donné par le marché du travail de Paris intra-muros. même à proximité immédiate d'un pôle d'emploi important, les actifs qui résident en banlieue vont souvent davantage travailler à Paris. Cette influence parisienne s'est réduite avec l'émergence de ces pôles de banlieue ; mais elle reste considérable, et elle s'est plutôt élargie en superficie, coiffant la plus grande partie de l'espace francilien et débordant largement sur le département de l'Oise.

Au total on le voit, autant les systèmes locaux peuvent être circonscrits (et pas de manière univoque), autant les systèmes d'échelle métropolitaine et plus encore le système régional font appel à une cartographie aux contours flous et intersectés. Cette complexité ne condamne évidemment pas la territorialisation de l'action publique. Mais cela suppose :

- d'identifier des destins communs qui peuvent associer plusieurs communes en un territoire dont les contours seront variables, même si l'on peut approximativement le consolider ;
- d'accepter une spatialisation discontinue le cas échéant (ce qui est peu dans la tradition administrative) ;
- de considérer la territorialisation de l'action publique bien au-delà des seuls contrats, qui sont une approche parmi d'autres. Notamment un des impératifs pour les instances d'envergure régionale, préfecture d'Ile-de-France et Conseil régional, est d'articuler des territoires spécifiques mais insuffisamment reliés les uns aux autres. Au sein de la région, on pourrait identifier un certain nombre de territoires à enjeux au titre de cette nécessaire connexion. Les portes de Paris (lien Paris/très proche banlieue), la Plaine de France (de part et d'autre de l'A1), la Seine amont (rive gauche/rive droite et banlieue/Paris) en feraient certainement partie. Cet enjeu de connexion territoriale se lit à une échelle trans-départementale – ce qui n'est pas non plus dans la tradition administrative<sup>14</sup>. Il conduit une prise en compte de territoires plus vastes que ceux de la contractualisation ;
- de veiller à ce que le périmètre des futurs contrats d'agglomération ne soit pas corseté par ceux des contrats de Ville, qui doivent être définis plus tôt et qui risquent donc de l'être sur des périmètres limités. La question se pose notamment pour les villes nouvelles.

## II. UN RÉFÉRENTIEL TERRITORIAL POUR L'ACTION PUBLIQUE EN ILE-DE-FRANCE

On reprend ici, en les reformulant à la lueur des évolutions récentes, les grandes orientations de l'État sur le territoire francilien telles qu'elles sont données par le SDRIF et les documents consacrés à la stratégie de l'État en Ile-de-France dans le cadre de la préparation du Contrat de plan. Elles sont au nombre de quatre :

- la valorisation de la zone dense et la lutte contre l'étalement urbain ;
- le polycentrisme (desserrement de Paris et armature de la banlieue, polarisation et lutte contre l'étalement) ;
- le rééquilibrage entre l'est et l'Ouest de l'agglomération parisienne ;
- la lutte contre les inégalités et l'exclusion socio-spatiales.

Pour chacun d'elles, on assortit le constat des enjeux territoriaux de questions adressées aux politiques publiques.

### 2.1. Valorisation de la zone dense et lutte contre l'étalement

#### *Une nécessaire revalorisation de l'espace dense*

Les différentes motivations du SDRIF à valoriser la zone centrale sont renforcées par les évolutions récentes. La lutte contre la pollution de l'air (loi sur l'air) conduit à limiter l'augmentation des déplacements ; les questions sociales prennent un tour urgent dans la zone centrale ; des études récentes sur le coût de l'éloignement lié au poste transport des ménages, confortent l'idée d'une ségrégation socio-résidentielle en fonction de la distance au centre de l'agglomération parisienne. Les enjeux de valorisation de l'espace déjà construit sont mis en avant par le souci de reconstruire la ville sur la ville.

#### *Une zone dense difficile à découper*

Le découpage de l'espace est plus aisé en zone peu dense, et valorise donc mieux les pôles ainsi mis en évidence que dans la zone dense. Dans cette dernière, l'intrication des espaces fait que l'on détermine difficilement des lignes de forces et des pôles dont les contours seraient indiscutables ; les découpages sont donc à géométrie variable :

<sup>14</sup> On s'est intéressé à la façon dont La Poste et France Télécom, deux entreprises de réseaux culturellement proches de l'administration publique, dont elles sont issues, découpaient le territoire francilien [Beckouche et Pflieger 1999]. Pour compléter avec le cas d'une entreprise totalement privée, on a choisi une banque (Société Générale), car son implantation nécessairement exhaustive dans la région implique une réflexion sur sa territorialisation. Les quelques interviews menées apportent les enseignements suivants. (i) Ces entreprises s'affranchissent peu à peu d'une organisation qui portait la marque de la trame administrative, en régions et départements. Elles se rapprochent de découpages plus conformes au marché c'est-à-dire plus conformes à la différenciation fonctionnelle de l'espace francilien. Dans cette aire métropolitaine, la trame départementale perd clairement de sa pertinence. (ii) Leur dispositif ne se limite pas à ces découpages de base: il met également en œuvre des éléments de logique métropolitaine. L'organisation de chacune des trois entreprises considérées retient l'Ile-de-France comme une échelle de référence. (iii) Ces tendances sont d'intensité inégale selon les cas: elles sont très claires pour la Société Générale, elle guide la réorganisation en cours à France Télécom, et apparaissent à peine à La Poste. En revanche cette dernière reste particulièrement sensible aux impératifs de la géographie prioritaire.

**Tableau 10 : Part (%) dans l'emploi et la population francilienne de Paris et de sa banlieue**

Zones	population		emploi		emplois "stratégiques" (a)		emplois de services publics (b)	
	1982	1996	1982	1997	1982	1990	1982	1990
Paris	22	19	38	33	48	42	34	32
petite couronne	39	37	35	35	35	37	34	34
grande couronne	40	44	27	32	17	20	32	34
Ile-de-France	100	100	100	100	100	100	100	100

(a) ingénieurs et cadres des fonctions de commandement et de conception du système productif (industrie, BTP, transports, commerce de gros, services aux entreprises, activités financières...).

(b) emplois publics de la sécurité, de la justice, de la santé, du social, de la culture, des loisirs, et de la formation.

Source Insee: (Recensements pour 1982 et 1990, ELP pour la population 1996, estimations Insee pour l'emploi 1997, Insee/traitement Strates-Ladyss pour l'emploi des services publics).

– tantôt à l'échelle de quelques communes ;

– tantôt à l'échelle de l'ensemble de Paris et des deux ou trois premiers rangs de communes (la "zone métro", celle des fortes densités en emploi, c'est-à-dire l'aire d'extension parisienne par-delà le périphérique ce que l'on pourrait appeler la zone centrale). La très proche banlieue est associée au marché du travail de Paris, dans les deux sens : les arrondissements périphériques recrutent une partie de leurs actifs dans les communes limitrophes ; la carte du lieu de travail des parisiens qui ne travaillent pas à Paris désigne elle aussi la très proche couronne, avec une forte sur-représentation de la couronne de communes limitrophes, notamment de l'Ouest. Le débordement de l'influence parisienne par-delà le périphérique ne se réduit pas à l'Ouest : le desserrement des entreprises parisiennes, y compris dans les activités prestigieuses, concerne aussi les communes limitrophes du Val-de-Marne et de Seine-Saint-Denis. Enfin le marché du travail des salariés les moins qualifiés associe également fortement Paris à la proche banlieue Nord.

– tantôt encore à l'échelle de l'ensemble de la zone dense : proche couronne et prolongements vers Versailles-Saint Quentin, la vallée de l'Yvette et le plateau de Saclay, la vallée de la Seine jusqu'à Evry-Corbeil, Marne-la-Vallée...

#### **De fortes différences entre zones dense et peu dense**

La distinction entre zone dense et zone moins dense, soit, grossièrement, entre proche et grande couronnes, reste fondamentale dans l'espace francilien. C'est vrai :

- pour l'organisation de l'espace (imbrication en zone dense, distribution plus lisible en zone peu dense) ;
- pour la mobilité (distances courtes et TC en zone dense, déplacements plus longs, en voiture, et dans des directions variées en zone peu dense) ;

– pour la densité d'emplois et notamment des emplois les plus stratégiques (qui restent concentrés à Paris et en proche couronne) ;

– pour le type de population (âgée et faite de ménages de petite taille ici, de grands ménages là) ;

– pour l'assistance aux populations les plus en difficulté, plutôt concentrées dans la zone dense ;

– pour les services publics (un tiers sont en grande couronne alors qu'elle regroupe plus de 40 % de la population et que la croissance démographique y est la plus élevée, **Tableau 10**). Cela focalise les esprits sur le sous-équipement de la grande couronne. L'objectif d'égalité dans le service rendu pousse à développer en grande couronne des services sous-représentés. Mais l'objectif de lutte contre l'étalement et de valorisation de la zone centrale pousserait plutôt à mettre l'accent sur l'accessibilité aux services de la zone centrale ;

– pour les ressources financières publiques<sup>15</sup>, les communes de la proche couronne étant mieux dotées que les autres.

Les questions aux politiques publiques sont les suivantes :

– **Comment articuler (et non opposer) les deux zones ?** La lutte contre l'étalement ne doit pas opposer la ville dite "émergente" et la petite couronne, mais au contraire les articuler. Beaucoup des territoires à enjeux de la région sont situés à la jonction de ces deux zones. Il y a donc là une difficulté : le découpage départemental et les réalités géographiques conduisent à différencier les deux zones, quand l'efficacité du système métropolitain, notamment en termes de transports, requiert plutôt de les associer. Dans ce cadre, les pôles majeurs de moyenne banlieue et notamment les villes nouvelles occupent une place déterminante. Ces questions concernent particulièrement le système de transport (articulation voiture/TC) et l'accès aux services publics.

<sup>15</sup> Produits fiscaux et dotations de l'État, cf. [Béhar, Davezies et Korsu 1999].



– **Comment valoriser la zone centrale ?** L'ampleur des problèmes fonciers suggère une politique foncière ambitieuse mais coûteuse. L'ampleur des problèmes sociaux actuels demande des mécanismes financiers publics spécifiques. Les carences des relations tangentielles de banlieue à banlieue demandent un volontarisme politique fort pour contrecarrer un tropisme radial qui demeure puissant auprès des élus (voir le débat sur la priorité entre extension de la zone métro et Grand tram).

## 2.2. Polycentrisme

### *La polarisation, une réalité géographique forte dans l'espace francilien*

L'espace est de moins en moins homogène, parce que la polarisation est une tendance lourde de la localisation des activités (emplois et services). Et parce que les partis de l'aménagement régional depuis trente ans ont accentué le trait en favorisant l'émergence d'une demi-douzaine de pôles majeurs en proche banlieue (La Défense) mais surtout en moyenne banlieue: les villes nouvelles, Roissy, l'ensemble Massy-Saclay.

### *Des pôles différenciés*

Les pôles d'emploi sont au nombre d'une quarantaine en Ile-de-France. Au-delà des pôles promus par l'aménagement régional, l'Ile-de-France compte en effet des concentrations d'emplois dans la proche banlieue de tradition industrielle, en banlieue Ouest, dans la grande couronne (les villes-centres traditionnelles de la périphérie francilienne). Ces pôles ont des capacités d'entraînement territorial très différentes, que ce soit en matière de développement économique, de chalandise d'équipements ou de bassins d'habitat. Certains pôles d'emploi ne sont pas véritablement des centres urbains ; certains centres urbains sont des pôles d'emploi peu actifs. Voir les pôles comme autant de centres organisant une aire d'influence périphérique locale, donc autour desquels on pourrait définir un découpage géographique, ne correspond pas à la réalité. L'imbrication de l'aire d'influence des pôles en proche couronne ajoute à la complexité.

### *Des pôles hiérarchisés*

La hiérarchisation des pôles, réalisée sous l'effet du jeu du marché ou de l'aménagement régional, est une donnée essentielle du territoire francilien. Un petit nombre de pôles (les pôles dits majeurs auxquels on pourrait rajouter d'autres pôles émergeant en banlieue Ouest comme à Boulogne-Issy) sortent gagnants des transformations économiques de l'espace régional depuis une vingtaine d'années. En revanche, de nombreux pôles de la banlieue de tradition industrielle, ou des centres urbains traditionnels de la périphérie francilienne, ressortent perdants.

Paris constitue un cas à part. Sa dimension et ses disparités internes font qu'on peut difficilement le

considérer comme un pôle homogène. D'un autre côté, l'ensemble fonctionne à certains égards comme un pôle au sein de l'espace francilien. Son poids dans les emplois stratégiques ou les grands équipements publics recule très rapidement pour ce qui concerne l'emploi mais il reste considérable. Le desserrement des entreprises parisiennes continue d'alimenter une bonne part du développement de la proche banlieue. Enfin la concurrence des pôles qui ont émergé en banlieue ne saurait faire oublier que Paris demeure l'espace qui conserve les meilleurs atouts de développement (prestige, variété des activités, présence de services d'expertise, excellence des moyens de transport et notamment accès aux transports ferrés et aériens internationaux).

Une précédente étude pour la DREIF avait dressé une typologie des pôles en huit catégories, variant en fonction du degré de présence des métiers et secteurs stratégiques. Le résultat est limpide : les pôles directionnels du système productif (ceux de la banlieue Ouest pour l'essentiel), les villes nouvelles et Roissy créent des emplois, les autres pôles en perdent ou stagnent [Damette, Beckouche et Vire 1997].

### *Les pôles majeurs, lieux de l'articulation des échelles*

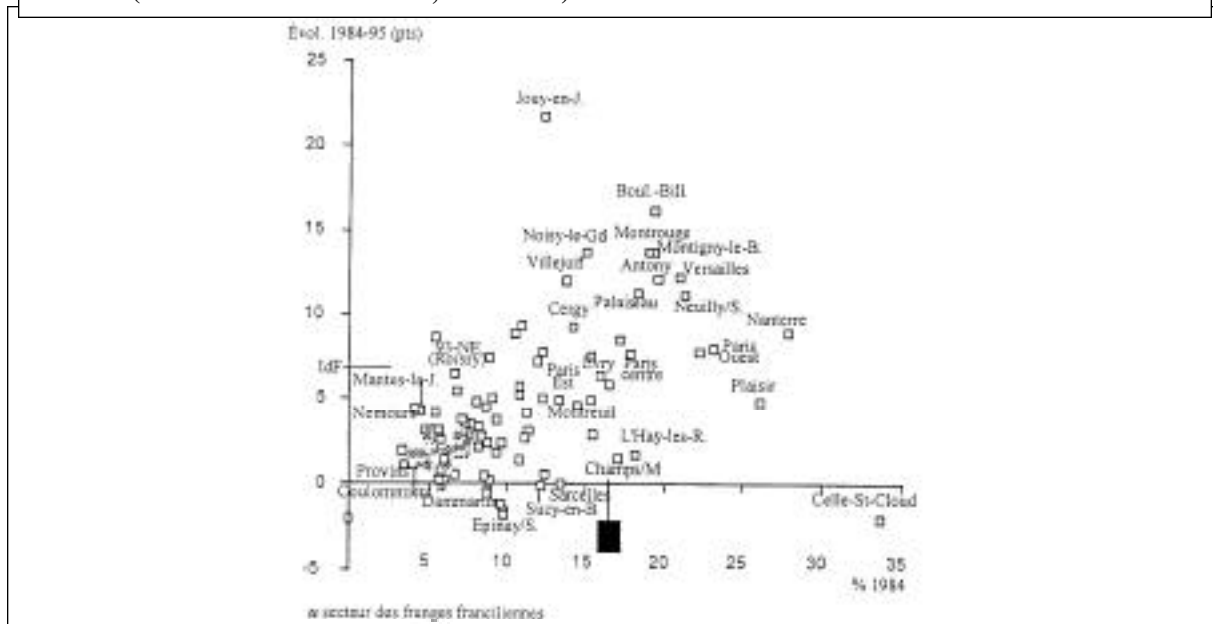
Les villes nouvelles et les autres pôles majeurs sont par excellence des lieux d'articulation des échelles. À Cergy par exemple se jouent des enjeux de proximité (sur le Vexin mais aussi sur la vallée de la Seine côté Yvelines), de lien aux autres pôles (Roissy, Saint-Quentin-en-Yvelines avec le futur bouclage de la francilienne, mais aussi Paris évidemment), et de connexion au système économique de la vallée de l'Oise. D'une manière générale, l'impact territorial des pôles majeurs associe plusieurs niveaux d'échelles :

- l'influence sur l'environnement immédiat ;
- la connexion à Paris (le fondement de l'aménagement régional, notamment via le RER) ;
- les connexions aux autres pôles (déterminantes dans le cas des relations de Marne-la-Vallée à Roissy par exemple) ;
- leur rôle dans le fonctionnement des vastes quadrants radiaux qui partent de Paris et passent par ces pôles majeurs pour se poursuivre très loin en grande banlieue (axe de la Seine jusqu'à Vernon, système de l'A4 via jusqu'à Meaux, axe de l'A1 via Roissy jusqu'à l'Oise, etc) ;
- la connexion de l'Ile-de-France aux capitales régionales du Bassin parisien, qui passe souvent par ces pôles majeurs.

### • **Questions aux politiques publiques**

- Faut-il encore conforter ces pôles, lesquels en particulier ?
- Les villes nouvelles ne devraient-elles pas être investies d'un rôle renouvelé, par exemple en matière d'articulation entre politiques d'emploi et formation professionnelle, formation initiale, et transports ?

**Graphique 5 : Évolution de la part des ingénieurs-cadres dans l'emploi : des disparités territoriales accrues (Secteurs d'étude du Sdrif, 1984-1995)**



Source: E.S.E. (Insee), établissements > 20 salariés, secteur marchand

– Comment, en allant au-delà de la seule politique d'aménagement urbain, améliorer les effets d'intégration territoriale de ces pôles ? Cela à l'échelle locale (améliorer les relations avec l'environnement proche, éviter les effets de débordement qui bénéficient à des communes proches d'un pôle qui ne supportent pas le coût des équipements) ; et à l'échelle métropolitaine.

### 2.3. Rééquilibrage Est/Ouest

#### Un déséquilibre quantitatif ...

Le déséquilibre entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération parisienne est avéré, qu'on le mesure en termes de création d'emplois, de qualifications de l'emploi, de taux de TP, de problèmes sociaux, etc. L'évolution récente accentue les disparités, que ce soit sur le plan économique ou sur le plan social. À titre d'illustration, c'est en moyenne banlieue Nord (Sud du Val d'Oise) et Est (bordure occidentale de la Seine-et-Marne et vallée de la Seine) que l'évolution des allocataires des minimas sociaux alloués par la CAF (RMI, AAH, API) a le taux de croissance le plus grand dans les années quatre-vingt-dix. Les indicateurs qui ont valeur prospective à titres divers : le retard scolaire des enfants, la présence d'établissements de formation bilingues donc l'attraction pour les cadres étrangers, le câblage communal en haut débit, etc.) suggèrent la poursuite de ce déséquilibre.

#### ... mais aussi qualitatif

Le rapport des pôles à leur environnement n'est pas le même à l'Ouest, où il faut parler d'interdépendance, et à l'Est, où leur effet d'entraînement est plus faible. En effet, les marchés du travail de ces pôles s'interpénètrent largement à l'Ouest ; ils associent Paris, proche banlieue et moyenne voire grande banlieue. En à l'Est, ces marchés du travail se juxtaposent plus qu'ils ne se chevauchent ; ils sont de petite dimension ce qui veut dire que leur aire de recrutement local est assez limitée (les populations locales vont en effet d'abord et avant tout travailler à Paris intra-muros<sup>16</sup>). Le diagnostic vaut y compris pour Roissy et Marne-la-Vallée, qui sont pourtant avec Paris les pôles à partir desquels cette banlieue joue son redéveloppement.

Les déplacements des établissements au sein de l'espace urbain confirment cette différence. À l'Ouest, il y a une forte continuité entre Paris, les Hauts-de-Seine et leurs prolongements en grande couronne (selon des quadrants privilégiés ; vallée de la Seine aval, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, vallée de l'Yvette). À l'Est en revanche, le desserrement des établissements est plus rare et moins contigu ; l'attraction de la banlieue Ouest n'y est pas négligeable. Le desserrement des entreprises vers l'Est se joue en termes de concurrence (entre Val-de-Marne et Seine-et-Marne pour la logistique, entre Seine-et-Marne et franges franciliennes où les collectivités aident les entreprises candidates au desserrement), alors l'Ouest il se joue en termes de concurrence et de complémentarité.

<sup>16</sup> Il y a encore vingt ans, c'était l'inverse: la banlieue Ouest allait travailler à Paris, alors que ses usines rendaient la banlieue Nord et Est plus autonome. Cette dissymétrie intéresse aussi les villes nouvelles: Marne-la-Vallée est celle qui envoie la plus grande proportion de ses résidents travailler à Paris [SGVN 1995].

L'intégration sociale de ces pôles économiques est également différente. C'est à l'Est qu'elle pose le plus de problèmes. Par exemple, les jeunes peu qualifiés du Nord de la Seine-Saint-Denis ont du mal à accéder aux emplois qui se développent à Roissy. Or la banlieue Nord et Est est celle dans laquelle la juxtaposition entre des pôles d'emploi dynamiques et des populations locales en difficulté est la plus fréquente.

### ***Déséquilibre Est-Ouest et ressources financières publiques***

Contrairement à ce qu'on pense souvent, le système financier public n'accroît pas le déséquilibre Est-Ouest. Les taux de taxe professionnelle ne sont pas dissuasifs pour le développement de la base dans la présente décennie. Les explications sont les suivantes : (i) il y a internalisation de fait du taux de TP dans les prix fonciers locaux ; (ii) le rôle supplétif de l'État dans le versement de la TP au-delà de 4 % de la valeur ajoutée, c'est-à-dire dans les communes à taux élevé, limite les effets de ces taux élevés sur les entreprises ; (iii) la banlieue Nord et Est reste attractive pour les investissements industriels relativement lourds, qui ne peuvent pas toujours trouver accueil en banlieue Ouest. Par ailleurs, si l'on ajoute aux quatre impôts locaux les dotations de l'État aux collectivités locales, on obtient des ressources financières publiques qui ne sont pas plus faibles à l'Est qu'à l'Ouest (cf supra chapitre II). Cependant, plusieurs éléments tempèrent ce résultat :

– le chaînage des taux fait que la pression fiscale sur les ménages à travers la taxe d'habitation est plus forte à l'Est qu'à l'Ouest. Les habitants ressentent, même si c'est indirectement, les effets du différentiel des taux de TP entre l'Est et l'Ouest [Béhar, Davezies et Korsu 1999].

– il n'est pas commode d'évaluer le niveau des besoins de ressources financières ; ceux des communes de l'Est sont certainement importants.

– la distinction entre un développement plutôt capitaliste à l'Est et à plus forte composante d'emplois qualifiés à l'Ouest suggère que les fondamentaux économiques restent plus favorables à l'Ouest.

#### **• Les questions aux politiques publiques sont les suivantes :**

– **Comment différencier les politiques publiques en fonction des dynamiques territoriales propres à l'Ouest et à l'Est francilien ?** Le fonctionnement de l'Est et de l'Ouest est qualitativement différent, en proche couronne comme en grande couronne. Le rééquilibrage par l'aménagement a jusqu'ici pris un tour surtout quantitatif ; comment passer à une gestion territoriale, plus qualitative ?

– Passer d'une conception d'aménagement à une gestion du territoire renouvelle en particulier la vocation des villes nouvelles. L'amélioration de leur connexion et influence sur les autres espaces de la région, se pose en termes différents à l'Ouest et à l'Est. Cela justifie-t-il un traitement spécifique de

l'État pour les deux villes nouvelles de l'Est, Marne-la-Vallée et Sénart, voire Evry ? Sénart peut-elle et doit-elle devenir, comme les autres villes nouvelles, un pôle majeur, afin de contribuer au développement de l'Est francilien ?

– Dans un souci de valorisation du pôle de Roissy, comment connecter, dans l'ensemble de la Plaine de France, les deux départements de Seine-Saint-Denis et de l'Est du Val d'Oise, dont la coupure est accentuée par le tracé de l'A1 ? Comment améliorer les effets d'entraînement de Marne-la-Vallée et du pôle de Roissy sur la proche banlieue Nord et Est ? Comment articuler Marne-la-Vallée et Meaux dont plusieurs des fonctions de centralité sont menacées par le projet de centre urbain du secteur IV de la ville nouvelle ?

– Comment améliorer l'articulation de Paris et de la proche banlieue populaire ?

## **2.4. Lutte contre les inégalités et l'exclusion socio-spatiales, promotion de la mixité**

### ***Inégalités spatiales et pauvreté : deux géographies différentes***

Les inégalités socio-spatiales, telles qu'elles peuvent être renseignées par les indicateurs synthétiques comme les catégories socioprofessionnelles ou les revenus fiscaux moyens des ménages, disent peu de choses des problèmes de pauvreté. Les allocataires du RMI, par exemple, sont concentrés dans les communes dont les revenus fiscaux sont faibles, mais pas seulement. Nombre de communes à revenus moyens voire élevés, Paris en particulier, en accueillent une forte proportion.

### ***Pauvreté : des géographies différentes selon les indicateurs***

La géographie des problèmes sociaux ne se réduit pas à la proche banlieue Nord. Elle prend des formes spécifiques en grande couronne, dans les villes nouvelles, dans la vallée de la Seine aval (juxtaposition de zones pauvres et cossues), etc. Selon les indicateurs considérés, cette géographie change. Il y a bien sûr de fortes ressemblances, mais pas de recouvrement total. Même en matière de pauvreté, on ne peut pas se limiter au RMI. Selon les indicateurs considérés, différentes actions publiques se dessinent sur le territoire francilien :

– **Zones Urbaines Sensibles.** Ici l'entrée est composite puisqu'elle comporte des aspects urbanistiques, de pauvreté, et de structure démographique (poids des jeunes). Une minorité des pauvres d'Ile-de-France est appréhendée par la géographie dite prioritaire.

– **Échec scolaire.** C'est un indicateur à la fois prospectif (puisque il porte sur les très jeunes) et sensible (car l'école et le collège sont devenus des moteurs de la ségrégation socio-résidentielle). Ici, la massivité spatiale de la zone scolaire du noyau Nord prend une importance déterminante compte tenu des difficultés

---

pour les parents des couches moyennes ou supérieures à y mener des stratégies de dérogation à la carte scolaire.

– **Allocataires du RMI.** C'est l'indicateur de base des problèmes d'insertion et de pauvreté. Mais il n'épuise pas toutes les situations : le minimum vieillesse concerne 42 000 bénéficiaires en Ile-de-France (décembre 1996), ce qui n'est pas négligeable par rapport aux 170 000 allocataires du RMI. La géographie des autres minima sociaux (ASV, AAH et ASS pour les chômeurs en fin de droits) reste à faire.

– **Précarité de l'emploi.** On est ici dans le monde des personnes insérées dans le marché de l'emploi, et non plus de l'assistance. Les différentes formes de la flexibilité dessinent une des géographies pertinentes des problèmes socio-économiques. Elle désigne, une fois encore, la proche banlieue Nord, mais aussi Paris.

– **Santé publique.** L'action publique se focalise sur les problèmes d'ordre public et de sécurité, de chômage et d'insertion. À ce titre, c'est bien normal, la proche banlieue Nord se présente comme une zone d'intervention prioritaire. Mais l'anomie de certains jeunes

de grande banlieue (suicide, alcoolisme, consommation de stupéfiants, détresse ...), dont le mode de vie familiale est notamment perturbé par les longues migrations pendulaires de leurs parents, signale une fragilité sociale émergente pas suffisamment prise en compte. La Seine-et-Marne en est le territoire type.

• **Questions aux politiques publiques :**

– Comment tenir compte des réalités territoriales variées des différentes expressions de la pauvreté, actuelle et émergente ?

– Avant (ou à côté) d'articuler les politiques sectorielles sur une base territoriale, ne faut-il pas mieux comprendre les impacts spatiaux des politiques sectorielles, notamment l'éducation (ce qui pose en particulier le problème d'une évaluation complète des ZEP) ?

– Comment sortir de l'ambiguïté de la politique de la ville, dont le diagnostic est relatif à la concentration de la pauvreté, mais dont les objectifs sont relatifs à la réduction des inégalités socio-spatiales ?

*C'est à partir de l'ensemble de ces questions posées aux politiques que pourrait être redéfinie une nouvelle stratégie de territorialisation de l'action publique adaptée aux fortes spécificités de l'Ile-de-France.*

## ANNEXE

# DÉCOUPAGES ET REGROUPEMENTS TERRITORIAUX : LES GÉOGRAPHIES PROBLÉMATIQUES DE L'INTERCOMMUNALITÉ DE PROJET

Couper, coller. La géographie administrative remplit une double fonction : assembler et disjointre. Découper le territoire, c'est à la fois permettre une division opératoire du travail politico-administratif et faciliter la coordination entre les unités de base des architectures institutionnelles. Cette double injonction suffit à souligner l'ambition mais aussi l'ambiguïté de l'exercice. Les récentes lois Chevènement et Voynet encouragent des intégrations territoriales de différentes sortes, facilitent la consolidation des regroupements tout en préservant la souplesse, mais ne prennent pas explicitement en considération la nouvelle donne des organisations spatiales contemporaines, particulièrement visible en Ile-de-France : interdépendances territoriales discontinues (l'économie d'"archipel") ; territoires "mille-feuilles", fonctionnant selon une multiplicité d'échelles. Chacun espère faire à la fois simple et juste, comme si le "design institutionnel" pouvait s'affranchir de la complexité croissante de la société et de ses territoires. La multiplicité voire l'antagonisme des objectifs de promotion de l'intercommunalité militent pour le respect d'une diversité similaire des formes de construction et de "montée en généralité" de la coopération.

### Les critères de l'intégration territoriale

Il existe trois catégories de critères susceptibles de légitimer la forme d'un regroupement territorial, en l'occurrence intercommunal. Les deux premiers sont d'ordre substantiel : ils se rapportent aux caractéristiques intrinsèques des territoires. Le troisième est d'ordre procédural et voit dans la coopération intercommunale une ressource politique dans le jeu électoral.

**L'intensité des ressemblances**, que ce soit aux plans géographique, économique ou social, constitue un premier critère. On parlera d'homogénéité, voire de commune identité. Ce critère vise les attributs des lieux, dans leur situation actuelle ou anticipée (prévue, espérée, voulue...). Si l'on s'intéresse aux frontières, c'est la question des discontinuités spatiales qui retiendra l'attention. Plus les territoires contigus seront similaires, plus les discontinuités apparaîtront faibles.

**L'intensité des flux**, autrement dit les liens d'échange, offrent un deuxième critère de regroupement,

qualifié alors parfois d'aire fonctionnelle, tels les bassins d'emplois ou les bassins de vie (respectivement structurés par les déplacements domicile-travail et l'accessibilité aux équipements d'usage quotidien). Un constat de polarisation répond à ce critère d'intensité des flux qui peut néanmoins également s'observer en l'absence d'un rapport centre/périphérie. En termes de frontières, l'intensité des flux implique un "effet-barrière"<sup>a</sup> faible.

Plusieurs notions cherchent métaphoriquement à désigner ces modes de regroupements. Il faut souligner que des expressions comme "destin commun", "affinité", "communauté d'intérêt", "solidarité", ne rendent pas compte de cette dualité des critères substantiels de l'intégration territoriale. L'affinité pencherait plutôt du côté de l'intensité des ressemblances ; la communauté d'intérêts vers l'intensité des flux, de même que la cohésion (terme utilisé par la rhétorique des "pays")... Quant à la solidarité, selon les occurrences, elle désignera les liens entre éléments semblables d'un même groupe ou les complémentarités d'individus (de territoires) différents.

**L'intercommunalité comme ressource politique** – troisième critère – pourrait prêter à dénonciation comme effet pervers des coopérations intercommunales. Mais le territoire est inhérent à la représentation politique, tout découpage influence le jeu électoral : "l'intercommunalité" s'insère dans le jeu bien établi de la concurrence entre les grands élus qui, par là même, voient dans cette coopération intercommunale un moyen supplémentaire pour accumuler des ressources nécessaires à leur implantation territoriale au détriment de celle des concurrents (...). Le résultat de cet usage de la coopération n'est pas sans paradoxe : il isole des entités territoriales, certes plus larges que celles des communes, pour dessiner une carte politique locale orientée par le souci d'élus dominants de se placer au centre de ces nouveaux territoires [Massardier, 1997]. Les rationalités, contingentes, des élus locaux prennent en compte des paramètres liés aux découpages préexistants, en particulier ceux des circonscriptions électorales. Elles participent à la fabrication des "grands" élus. "Les stratégies de regroupement affinitaires produisent parfois des configurations territoriales surprenantes qui peuvent évoquer les salamandres et autres "ger -

rymandering” [du nom du gouverneur du Massachusetts Gerry qui, pour accroître les chances de son parti, s’était livré au début du XIX<sup>ème</sup> siècle à des opérations sophistiquées de découpage des circonscriptions]. Des communes se retrouvent isolées (...). L’un de ces critères tacites est souvent celui des habitudes et des routines associées aux découpages préexistants, dont l’efficacité se trouve éventuellement redoublée par les efforts d’un élu soucieux de faire correspondre le périmètre de l’EPCI avec celui de sa circonscription [Gaxie, 1997].

### Les ambitions de l’intégration territoriale

L’intégration territoriale poursuit trois objectifs : la rationalisation de la géographie administrative à fin de contractualisation ; l’adaptation des cadres institutionnels aux réalités socio-économiques à fin d’efficacité ; le développement de projets territorialisés à fin de mobilisation des acteurs. Le mot d’ordre des rapports Auroux et Chérèque : “un territoire, un projet, une stratégie, un contrat les résume en postulant leur convergence. La définition légale des “pays” comme des “agglomérations” fait de même. L’analyse dément cet optimisme. On propose ici trois archétypes, trois formes épurées d’intégration territoriale, dont les complémentarités et les antagonismes sont ensuite précisés.

**1) Des regroupements intercommunaux consolidés.** La consolidation, en matière d’intercommunalité, fait référence à la pérennité des institutions et à la multiplicité de leurs vocations (compétence généraliste). L’hétérogénéité croissante des territoires commande une adaptation fine de l’action publique aux spécificités locales, et donne lieu à une multiplication de périmètres locaux. Or l’État comme les Régions ont besoin d’interlocuteurs stables et compétents, au sens juridique du terme, pour valider leurs démarches contractuelles. Le citoyen recherche lui aussi une réduction de l’opacité de structures intercommunales dont l’enchevêtrement nuit à la démocratie locale, au-delà de la seule question de l’élection au suffrage direct. La lisibilité des politiques et l’affichage des responsabilités passent par la mise en scène de ces partenaires consolidés, au bon nombre et à la bonne taille. Au regard de cette finalité, ce sont moins les critères de découpage que le produit final – les EPCI – qui importent. Cet intérêt intrinsèque des regroupements se retrouve dans l’objectif de simplification de la carte administrative par harmonisation des découpages, en vue de faciliter la territorialisation des politiques sectorielles de l’État.

**2) Des territoires pertinents.** Gérer les problèmes à la bonne échelle ! Les anglo-saxons emploient l’expression “*issue area*”. Cette ambition de “l’optimum dimensionnel” aboutit à formaliser une multiplicité de territoires en fonction de la question traitée, qu’il s’agisse d’espaces fonctionnels de la demande (les comportements des ménages ou des entreprises, singulièrement en termes de mobilité) ou des espaces de

l’offre (services en réseaux en particulier). La conciliation d’espaces techniques de mise en œuvre des décisions et d’espaces politiques de délibération et sanction, passe par la fragmentation. L’exemple américain – application de la théorie du *Public Choice* – est à cet égard éclairant.

Personne ne nie la diversité de échelles géographiques auxquelles se posent les problèmes urbains. On reconnaît au contraire “*la pluralité et de la diversité, particulièrement celles des niveaux de pilotage des territoires en fonction des objets considérés : on ne conduit pas l’emploi, l’environnement, le patrimoine, avec des outils standardisés, homothétiques*” [Voynet, 1999]. Les plus optimistes croient néanmoins en un territoire optimal, par exemple les aires urbaines de l’Insee, a priori pertinentes pour les politiques du transport, de l’habitat, du développement économique. Mais il s’agit au mieux d’un compromis, l’ensemble des politiques publiques territoriales n’ayant pas vocation à se subsumer dans l’aire urbaine ou un quelconque autre espace fonctionnel. “La théorie pure (...) plaide pour une taille optimale différente en fonction de l’importance des externalités générées par un service public particulier. L’exemple d’une cantine scolaire et d’un opéra suffira à faire comprendre que la théorie réclame des collectivités locales à géométrie variable, suivant la nature du bien public fourni. La complexité d’une telle organisation néglige évidemment les coûts de prise de décision dans cet écheveau de collectivités locales à vocations spécifiques, et il est normal de “consolider” la fourniture de plusieurs services publics locaux sous la responsabilité d’une juridiction unique. La taille de cette juridiction ne peut être considérée comme optimale pour aucun des services publics pris en particulier [Trannoy, 1997].

Dès lors, dans cette catégorie de l’intercommunalité par les territoires pertinents, reste l’intercommunalité dite de gestion : exploitation des “tuyaux” de toutes sortes d’une part, afin de rationaliser l’offre de services et de profiter d’économies d’échelles ; accompagnement et valorisation de projets sectoriels, sous forme de zonage quasi-opérationnel.

**3) Des réseaux d’acteurs et d’action publique.** À l’intercommunalité de gestion, juristes et économistes opposent l’intercommunalité de projet, chargée de mobiliser les acteurs locaux de tous ordres autour d’enjeux partagés. La première “rassemble l’intercommunalité de services publics et de péréquation”, qui vise à rationaliser l’offre de services publics locaux et les conditions de son financement pour davantage d’efficacité et de transparence. La rationalité d’ensemble du système est principalement économique et le comportement de chaque collectivité impliquée est dicté d’abord par la recherche d’un surplus individualisé des avantages sur les coûts engendrés par la participation à l’intercommunalité. Les maîtres mots seront, dans ce cas, l’exploitation des économies d’échelle (par réduction des coûts

fixes unitaires), l'accès à une gamme plus étendue d'équipements. L'intercommunalité de projet se veut d'emblée plus large : " elle implique au minimum la mise en commun de réflexions sur l'avenir d'un espace territorial, sur les stratégies de développement possibles et souhaitables, ce qui correspond à l'intercommunalité d'étude et de concertation. C'est sur cet espace où l'incertitude a été volontairement réduite de façon coopérative, que peuvent alors s'inscrire des "projets", et notamment des projets de développement local" [Gilbert, 1997]. Dans le modèle du développement local, le territoire est contexte mais aussi outil de coordination. Il facilite les synergies au profit de démarches globales et cohérentes. stratégique, le projet réduit les incertitudes en mutualisant les risques.

Quant à l'ambition du développement durable, elle pose une belle énigme au planificateur. Mais comme toute idée neuve, le développement durable a besoin de parrains, de porte-parole spécifiques, donc de "territoires d'émergence", à l'instar des périmètres de transport urbain lorsqu'il s'est agi de promouvoir le nouveau du transport collectif dans les années 70.

### Contradictions et complémentarités

Comme l'a montré l'évaluation des exercices de pré-figurations des "pays", la barque des ambitions de réforme du paysage institutionnel apparaît trop chargée. Car s'il y a complémentarité entre certains des objectifs énoncés, les contradictions sont plus nombreuses encore. Ainsi, les "territoires pertinents s'opposent à l'intercommunalité consolidée : la notion même d'optimum dimensionnel (territoire pertinent) implique une intercommunalité à géométrie variable qui entre en contradiction avec celle de compétence générale (intercommunalité consolidée)". **L'idée d'optimum dimensionnel n'est viable que si l'on en tire toutes les conséquences, c'est-à-dire si l'on rompt radicalement avec l'idée et la tradition de collectivités à vocation générale.** [Mény, 1990].

Pour cause de différence de temporalité, l'intercommunalité consolidée (donc pérenne) s'oppose encore aux territoires pertinents. On imagine mal réviser un découpage intercommunal en fonction du phasage de mise en œuvre d'une ligne de tramway, de l'extension d'un réseau d'assainissement, de la restructuration des bassins de chalandise par ouverture d'un nouvel hypermarché ou de l'allongement des déplacements domicile-travail. Pour des raisons similaires, l'intercommunalité consolidée s'oppose aussi aux réseaux d'acteurs et d'action publique, qu'ils concernent un nouvel enjeu, qui par définition implique un nouvel espace (territoire d'émergence : une intercommunalité rigide sera peu à même d'intégrer des préoccupations naissantes), ou une intercommunalité de projet, la notion même de projet impliquant une limitation dans le temps. L'intercommunalité consolidée s'oppose également à l'intercommunalité de solidarité, car elle produit des effets d'exclusion : plus forte est l'intégration, plus

forte est la coupure. L'intercommunalité de solidarité se voit également mise à mal par l'intercommunalité de projet, qui sélectionne ses bénéficiaires tout en jouant la carte de la concurrence. Elle produit, logiquement, des délaissés : "un peu de découpage crée de la sociabilité et de la solidarité, beaucoup de découpage les assassine" [Vannier, 1998].

Des complémentarités subsistent, malgré tout. L'intercommunalité consolidée crée de nouveaux partenaires pour la contractualisation tout en participant à la simplification des découpages. Intercommunalité de tuyaux et valorisation des projets sectoriels font bon ménage. Sous certaines conditions, les mêmes tuyaux et projets sectoriels peuvent nourrir une intercommunalité de projet. Enfin, l'intercommunalité de solidarité n'a de chance de voir le jour qu'à condition de s'appuyer sur les interdépendances préexistantes des territoires pertinents. Le dépassement de ces contradictions comme la valorisation de ces complémentarités passent par une hiérarchisation des objectifs de l'intégration territoriale selon les caractéristiques des situations locales.

### Trois dynamiques d'intégration

La résolution de ces difficultés peut emprunter trois voies :

1) **Des dynamiques territoriales aux réseaux d'action** : la prise de conscience. intensité des ressemblances ou intensité des flux croissantes constituent des dynamiques territoriales observées. Les ressemblances peuvent se rapporter à une caractéristique naturelle (une vallée ...), à un type d'urbanisme, à une catégorie de population, etc. Les flux peuvent concerner des bassins d'emplois, mais aussi des trajets de rabattement à un noeud d'interconnexion, etc. Lorsque la dynamique territoriale révèle une intensité de flux entre des territoires hétérogènes (singulièrement par leur niveau de richesse), il y a une potentialité de transformation de cette dynamique en intercommunalité de solidarité, alors susceptible de se transformer en intercommunalité de projet.

2) **Du projet à l'institution : la montée en généralité**. La dynamique de projet ne se transforme pas automatiquement en intercommunalité consolidée. Il faut que s'effectue une "montée en généralité", pour que la coopération ne se cantonne pas au domaine ou problème qui a fait émerger le projet. Ce processus de globalisation dépend de la nature du projet initial, en particulier du rôle qu'y tient la proximité géographique (donc les relations entre les communes), mais aussi de phénomènes éventuels de conquête de leadership politiques.

3) **De l'intercommunalité sectorielle à l'intercommunalité consolidée** : la construction politique. Une intercommunalité de gestion préexistante ou la mutualisation d'un projet sectoriel (une ligne de tramway ...) peuvent constituer l'occasion d'un jeu politique mettant en exergue un "destin commun", se





---

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ARTHUR ANDERSEN**, L'intercommunalité en question : efficacité, transparence, représentativité et légitimité, 1999.
- BECKOUCHE P., PFLIEGER G.**, 1999 : Enjeux territoriaux et action de l'État en Ile-de-France, proposition d'un référentiel territorial, rapport pour la préfecture d'Ile-de-France, OEIL, université Paris XII.
- BECKOUCHE P.**, 2000 : Les marchés du travail d'Ile-de-France vus à travers les DADS, rapport pour la DREIF, OEIL, université Paris XII.
- BEHAR D., ESTÈBE PH.**, 1999 : L'Ile-de-France, exception ou laboratoire ?, *Pouvoirs Locaux* n° 40.
- BÈHARD., DAVEZIES L., KORSU E.**, 1999 : Les déséquilibres territoriaux en Ile-de-France et les mécanismes publics de régulation, inégalités socio-spatiales et politiques publiques de redistribution, éléments d'analyse, rapport pour la préfecture d'Ile-de-France, Acadie, Paris.
- BRIVET X.**, 1999 : Les communes jugent les structures intercommunales, *La Gazette*, n° 18, 3 mai 1999.
- BUCHET DE NEUILLY Y.**, 1997 : Mobilisation autour de l'aménagement urbain, in D. Gaxie (dir.), Lutttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale, Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan.
- CHAUVEL J-P.**, 1999 : Ile-de-France : lanterne rouge ?, *Territoires*, mai 1999.
- DAMETTE F., BECKOUCHE P., VIRE E.**, 1997 : Géographie économique de la région parisienne, 1982-1994, STRATES/DREIF, Paris.
- DANCHIN G.**, 1993 : Une nouvelle donne pour l'intercommunalité ? *Cahiers de l'IAURIF*, n° 103, avril 1993.
- DANCHIN G., BOUSSAADA D., ALLOULI M.**, 1989 : La coopération intercommunale en Ile-de-France, Paris, IAURIF, 85 p.
- FILIPPI L., HASCAL P.-M.**, 1997 : L'intercommunalité en Ile-de-France, Mémoire de D.E.S.S. Droit des collectivités et gestion urbaine, Paris I, 112 p.
- GAXIE D.**, 1997 : Stratégies et institutions de l'intercommunalité, in CURAPP, L'intercommunalité, bilan et perspectives, PUF.
- GILBERT G.**, 1997 : l'intercommunalité enjeu du développement local, in CURAPP, L'intercommunalité, bilan et perspectives, PUF.
- GODARD O.**, 1997 : Projets et recompositions par les échelles territoriales, *Pouvoirs locaux* n° 34.
- IAURIF**, 2000 : La coopération intercommunale en Ile-de-France, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2000, Notes rapides sur les finances locales, n° 5.
- LE SAOUT R.**, 1997 : Pouvoir intercommunal. De la fonction de président et de ses contraintes, *Pouvoirs locaux* n° 33.
- MANDON O., PARNAIX A.**, 1996 : Coopération intercommunale : activité des districts et des communautés de communes, Note rapide sur les finances locales, n° 5, 4 p.
- MASSARDIER G.**, 1997 : L'intercommunalité pour s'isoler, in Daniel Gaxie (dir.), Lutttes d'institutions, L'Harmattan.
- MÈNY Y.**, 1990 : L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique, *Pouvoirs locaux* n° 4.
- Observatoire Régional du Foncier en Ile-de-France**, 1999 : Échelle régionale, échelle locale. Quels outils de coordination pour mettre en œuvre un aménagement cohérent ?, DREIF.
- PALISSE J.-P.**, 1994 : Le temps du schéma directeur local, un cheminement vers l'intercommunalité, *Cahiers de l'IAURIF*, n° 108.
- PALISSE J.-P., CHAUVEL J.-P., CORBILLE CH. et al.**, 1998 : Mise en œuvre de la loi pour l'aménagement durable du territoire ; intercommunalité et contractualisation, le cas de l'Ile-de-France, Paris, IAURIF, 15 p.
- PARNAIX A.**, 1998 : L'intercommunalité en Ile-de-France, districts et communautés de communes, monographies, Paris, IAURIF, 164 p.
- PEPINEAU CH.**, 1997 : Réforme de l'intercommunalité, le point de vue de la CCIP, CCIP, Paris, 40 p.
- PICQ J.**, 1995 : Entretien, *Pouvoirs locaux* n° 24.
- POLACCHINI A. et ORFEUIL J.-P.**, 1998 : Les dépenses pour le logement et pour les transports des ménages franciliens, INRETS/DEST.
- POUPLLET M., OFFNER J.-M. (dir.)**, 1999 : Les dynamiques intercommunales en Ile-de-France, LATTES-ENPC (contrat préfecture de Région Ile-de-France).

---

**Préfecture d'Ile-de-France et DATAR**, 1999 : Pour une métropolisation raisonnée. Diagnostic socio-économique de l'Ile-de-France et du Bassin parisien, La Documentation française, Paris.

**PRETECEILLE E.**, 1998 : Division sociale et services urbains. Volume 1 : inégalités et contrastes sociaux en Ile-de-France, IRESO, CNRS/DREIF, Paris.

**SGVN**, 1995 : Atlas des villes nouvelles, DREIF, Paris.

**TRANNOYA.**, 1997 : Les impôts locaux doivent-ils disparaître ?, *Pouvoirs locaux* n° 32.

**VANIER M.**, 1998 : J'existe donc je découpe, in *Les découpages du territoire*, INSEE Méthodes n° 76-77-78.

**VOYNET D.**, 1999 : *La lettre de la DATAR*, janvier 1999.

---

**Comité de rédaction de la série "Synthèses et recherches"** : Maurice Abeille (CERTU), Hélène Abel-Michel (DRAST), Michel Bonetti (CSTB), Gérard Brun (DRAST), Bernard Duhem, Jean Frebault (CGPC), Jean Pierre Giblin (DRAST), Marie Hélène Massot (INRETS), André Pény (DRAST), Michel Rousset (CERTU), Franck Scherrer (Institut d'Urbanisme de Lyon).

**Comité de rédaction de la série "Veille internationale"** : François Ascher (PCA), Bernard Barraqué (LATTES-ENPC), Philippe Blancher (Economie et Humaniste), Jean-Claude Boyer (Université de Paris VIII), Dominique Drouet (RDI), Yves Geffrin (DRAST), Cynthia Ghorra Gobin (IEP-Paris), Philippe Haeringer (IRD), Hervé Huntzinger (TETRA), Claude Lamure (INRETS), Jean-François Langumier (COFRUAT), Vincent Renard (Ecole Polytechnique), Franck Scherrer (Institut d'urbanisme de Lyon).

**Directeur de la publication** : Jacques Theys, Responsable du Centre de Prospective et de Veille Scientifique. **Rédaction, correspondance, contacts** : Marie-José Roussel, adresse : ministère de l'Équipement, DRAST, Tour Pascal B, 92055 La Défense cedex 04, E-Mail : marie-jose.roussel@equipement.gouv.fr, tél. 01 40 8163 72. **Secrétariat de rédaction et diffusion** : Monique Cavagnara. **Conception, réalisation, impression** : Le Clavier. Achievé d'imprimer 4<sup>e</sup> trimestre 2001, dépôt légal n° 282. ISSN 1268-8533.

---

**Suite des documents disponibles :**

- 50 L'économie invertie : mégapolisation, pauvreté majoritaire et nouvelle économie urbaine** (Philippe Haeringer – 1999)
- 51 L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni-Pays-Bas** (Claude Vauclare – 2000)
- 52 Ville et emploi, enseignement d'un programme de recherche** (Evelyne Perrin – Nicole Rousier – 2000)
- 53 Le financement de l'aménagement – réflexions à partir de quelques exemples étrangers : Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis** (Vincent Renard – 2000)
- 54 Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général** (Xavier Piechaczyk – Laboratoire Rives – ENTPE – 2001)
- 55 L'Etat et ses territoires en Europe : les réformes régionales en Angleterre et en Italie** (LATTIS – Christian Levefvre, 2001)
- 56 La politique de la ville – une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire** (Jacques Donzelot, Catherine Mével – mai 2001)

