Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

DÉPARTEMENT DE SEINE-SAINT-DENIS

(93)

CAHIER N 2 : LA PLACE ET LE RÔLE DU DÉPARTEMENT AU SEIN DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Exercices 2015 et suivants

Observations
Délibérées le 4 janvier 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **3**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **6**
PROCEDURE **7**
OBSERVATIONS **8**
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE **8**
2 LA RATIONALISATION DE LA DÉCENTRALISATION EN SEINE-SAINT-DENIS **12**
3 LA COORDINATION MISE EN ŒUVRE PAR LE DEPARTEMENT AVEC LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE, LA VILLE DE PARIS ET LE BLOC COMMUNAL : UNE GRANDE ASYMETRIE ENTRE PARTENAIRES **13**
3.1 Les compétences départementales et l'articulation de l'action des collectivités selon le droit positif 13
3.2 Le déséquilibre territorial des services publics en Seine-Saint-Denis 15
3.2.1 Les services de l'État et de ses opérateurs ou agences en Seine-Saint-Denis 15
3.2.2 Les déséquilibres d'un espace en mutation : des spécificités transversales propres aux politiques publiques départementales 16
3.3 Coordination au plan régional : des relations peu suivies qui n'utilisent pas tous les dispositifs obligatoires 18
3.3.1 Les outils et conventions établis volontairement avec la région, pour la plupart centrés sur des actions ponctuelles ou très localisées 21
3.3.2 Des articulations obligatoires non mises en œuvre ou en attente 26
3.4 Coordination avec le bloc communal : un partenariat riche et varié 31
3.4.1 Les outils et conventions établis volontairement avec le bloc communal, développés et centrés sur les communes 31
3.4.2 Analyse d'une coopération bien structurée 34
4 LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HEBERGEMENT **38**
4.1 Des enjeux majeurs liés au contexte local particulier 38
4.2 Les actions menées en Seine-Saint-Denis 39
4.3 Mode de coordination avec les autres acteurs : l'État et le bloc communal 41
4.3.1 Avec l'État 41
4.3.2 Avec le bloc communal 41
5 LE SOUTIEN A L'IMPLANTATION DE SERVICES DE SANTE **43**
5.1 Le droit positif en matière d'action publique locale pour la santé 43
5.1.1 La gouvernance de la santé 44
5.1.2 Les interventions des collectivités locales en matière de santé 44
5.2 Un contexte exigeant pour la politique départementale en matière de santé 45
5.2.1 Le cumul des difficultés de santé et d'accès aux soins pour la population du département 45
5.2.2 Dispositifs de soutien à l'accès aux soins mis en place par le département 47

5.3 Mode de coordination avec les autres acteurs : l'État, les communes, la région 51
5.3.1 État et bloc communal : les partenaires opérationnels de santé 51
5.3.2 La région actrice récente en matière de santé, avec laquelle le département se coordonne peu 52
6 LA POLITIQUE CULTURELLE 54
6.1 Un partage de la compétence qui n'incite pas à la coopération 54
6.2 Les actions menées en Seine-Saint-Denis 56
6.3 Mode de coordination avec les autres acteurs : l'État, les communes, la région 57
6.3.1 Avec l'État 57
6.3.2 Avec la région 57
6.3.3 Avec le bloc communal 59
ANNEXES 61

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion du département de Seine-Saint-Denis. Il en est résulté plusieurs rapports dont l'un porte sur la décentralisation.

Une enquête nationale sur la coordination de l'action des collectivités territoriales

La nécessité de clarifier la répartition des compétences des collectivités territoriales est un problème ancien. Les lois récentes intervenues depuis 2015 n'ont pas simplifié l'architecture institutionnelle locale, et ont instauré en Île-de-France une gouvernance métropolitaine singulière en maintenant le niveau départemental.

Le présent rapport contribue à une enquête conduite par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, sur les perspectives de rationalisation de l'organisation territoriale issue des réformes de décentralisation. Plus précisément, cette enquête porte sur la coordination des interventions des collectivités locales, dans leurs champs de compétence partagés. Le présent rapport présente les constats concernant la coordination de l'action du département de Seine-Saint-Denis avec les autres collectivités et, dans une moindre mesure, avec l'État.

Les collectivités locales de Seine-Saint-Denis partagent des défis structurels, ce qui explique en partie la tradition ancienne de partenariat entre communes et département

La Seine-Saint-Denis est un territoire connaissant de fortes disparités, avec une identité urbaine très marquée au sein de la région d'Île-de-France. Les besoins de la population sont plus importants qu'ailleurs dans la métropole du Grand Paris et oblige à une prise en charge transversale des publics prioritaires par les différentes politiques départementales.

La proximité entre département et communes, historiquement documentée, est pleinement illustrée par les pratiques en Seine-Saint-Denis. La coopération avec le bloc communal est riche dans de nombreux domaines et permet de se concerter, de répartir les financements, voire d'articuler les interventions et les objectifs politiques. Ce partenariat est établi avec les communes, qui disposent encore de la clause générale de compétence, plutôt qu'avec les établissements publics territoriaux (EPT). **Toutefois cette préférence communale n'est pas exclusive de toute autre coopération. Le département a pu engager des actions communes[1] avec certains EPT et a également co-financé des opérations d'envergure départementale menées par la Métropole du Grand Paris[2]** .

Cette préférence communale a sans doute des raisons propres à la petite couronne : la pratique intercommunale y est très récente et les EPT ont parfois été établis sur des périmètres non choisis. Leur gouvernance est parfois dysfonctionnelle, comme les rapports de la chambre l'ont montré. Il existe aussi des ressorts plus profonds. Historiquement, communes et départements étaient les deux seuls niveaux de collectivités. Le département et les communes ont en commun la présence d'un guichet accessible aux usagers (ce que n'ont pas toujours les EPCI ou les régions), ce qui permet par exemple la délégation de la gestion de l'action sociale et des aides du fonds de solidarité pour le logement.

[1] Pistes cyclables, conventions culturelles, espaces verts
[2] Pôle de référence inclusif et sportif métropolitaine (PRISMe) ou encore le projet du T Zen 3 sur la RD933

Dans certains domaines, un partenariat stratégique a été voulu par le département avec les communes qui permet, selon des motivations explicites, de diffuser ses objectifs politiques, comme en matière de culture.

Des relations distantes avec la région et des liens institutionnels négligés

Au contraire, il y a peu de recoupements entre les compétences régionales et les compétences d'attribution départementales. **Sans exclure totalement les co-financements**[3],le faible allant pour une coopération avec la région ou même une simple coordination s'explique par des raisons historiques. Toutefois, il est assez difficile à justifier pour les compétences récentes du département, comme l'élaboration des schémas obligatoires de planification. En matière d'accès à l'emploi, de tourisme ou d'agriculture urbaine, par exemple, les différents schémas directeurs établis au niveau régional et départemental gagneraient à être établis en concertation et leur mise en œuvre à faire l'objet d'un dialogue avec les EPT.

Il existe un consensus implicite des différentes collectivités pour ne pas utiliser l'enceinte que constitue la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), comme lieu de discussion politique ou technique. S'agissant du département de Seine-Saint-Denis, il s'agit même d'une position explicite d'évitement de la logique institutionnelle pour privilégier, lorsqu'il le souhaite, une coordination souple et informelle.

Le rôle pris par le département en matière de logement est plutôt positif mais ne pallie pas l'absence de stratégie à l'échelle de la métropole du Grand Paris

Le département développe une approche intégrée de l'accompagnement social, et place le logement parmi les priorités de cet accompagnement. Au regard des besoins locaux, il se trouve investi d'un rôle particulier d'acteur de la « chaîne de l'hébergement et du logement », alors même qu'il n'a aucune compétence dans ce domaine. L'office public de l'habitat (OPH) « Seine-Saint-Denis Habitat » est un relais important de son activité. Toutefois ses actions, y compris celle consistant à s'impliquer dans les programmes de rénovation urbaine, se heurtent à la dispersion des interventions sur les questions de logement, et à l'absence de stratégie de la métropole qui n'a pas encore adopté son plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH). Ce contexte très particulier rend impossible une discussion entre acteurs au rôle clairement établi et la chambre suggère, durant la période transitoire, de pallier l'inaction de la MGP par une conférence au niveau départemental des acteurs de la construction, dans la perspective d'une concertation sur l'adéquation entre offre et demande.

[3]Exemples : convention de coopération pour le soutien à la création et à la diffusion de films, cogestion des cités éducatives mixtes, partenariat pour la gestion du parc de La Poudrerie, équipements sportifs, aménagements cyclables, partenariat pour le partage des données routières, transport des personnes handicapées.

L'approche du département pour couvrir les besoins d'un territoire pâtissant de la désertification médicale est plutôt partenariale et innovante

Le département est détenteur d'attributions explicites en matière de santé, qui sont en outre liées à ses compétences en matière sociale. En Seine-Saint-Denis, il intervient de façon ciblée mais volontariste dans le contexte d'une population plus fragilisée que dans les territoires alentours, et d'institutions moins bien positionnées : la région face à des territoires hétérogènes (et parfois ruraux), certaines communes de Seine-Saint-Denis face à des finances très contraintes. La politique du département s'appuie sur la mise en œuvre ancienne et maîtrisée des actions sanitaires (prévention, vaccinations, prise en charge des personnes démunies), et une ouverture aux approches innovantes et partenariales (ambassadeurs de santé, conventions avec l'université pour former les futurs médecins, projets de maisons de solidarité).

Alors qu'en matière culturelle la nécessité d'un rapprochement se fait moins sentir, l'action du département dans ce domaine est très coordonnée avec celle des communes et de la région

La culture est une politique historiquement volontariste du département et très coordonnée avec les tiers (via des conventions stratégiques, multipartites, multidimensionnelles et suivies), y compris dans une certaine mesure avec l'échelon régional. Cette politique est marquée par l'ambition de faire de ce secteur un vecteur de l'identité territoriale. La méthode du département gagnerait à être partagée avec les autres acteurs de la politique culturelle (État et région surtout), notamment en matière de décloisonnement disciplinaire, ce qu'il s'emploie à faire avec les communes. La compétence en matière d'inventaire, que le département exerce par délégation de façon implicite depuis 2004, doit être formalisée.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule trois recommandations de régularité (rappels au droit).

« Les observations et recommandations formulées par la chambre régionale des comptes Île-de-France auprès des ordonnateurs des organismes contrôlés font l'objet d'une procédure contradictoire qui leur permet de faire connaître leur analyse et de présenter leurs observations. Dès lors, la divulgation, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, en application de l'article L. 241-4 du code des juridictions financières (CJF), serait préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à la bonne information des citoyens par la chambre régionale des comptes. »

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations[4] reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Conformément à l'art. L. 1111-9 du CGCT, le département doit, en tant que chef de file en matière d'action sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires, conclure des conventions d'exercice concerté des compétences et les proposer au débat de la CTAP. 30

Recommandation régularité 2 : Adosser le dispositif de soutien à la phase préparatoire aux études de médecine, à une convention avec la région, détentrice de la compétence en matière d'enseignement supérieur, conformément à l'article L. 1111-9, II-8°, du CGCT. 50

Recommandation régularité 3 : Clarifier, dans la convention avec la région de 2020, l'étendue de la délégation de gestion de l'inventaire patrimonial, dans le cadre prévu par l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en établissant le périmètre et les modalités de cette délégation. 59

---

[4] *Les recommandations de régularité sont des rappels aux droit.*

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département de la Seine-Saint-Denis. Les différentes étapes de la procédure du cahier sur « La place et le rôle du département au sein l'organisation territoriale » sont présentées en annexe n° 1.

Comme indiqué dans la lettre d'ouverture, la chambre a scindé le contrôle en trois cahiers, délibérés et contredits séparément afin de respecter le calendrier d'une enquête nationale menée avec la Cour des comptes.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 2ème section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU TERRITOIRE

Créé en 1968, comme les autres départements de petite couronne, pour accompagner la croissance de l'agglomération parisienne, le département de Seine-Saint-Denis est très dense et urbanisé, traversé ou longé par un important réseau autoroutier (A1, A3, A86, boulevard périphérique), ferroviaire et même navigable.

D'une population de 1,6 million d'habitants, son territoire est en mutation, avec la construction de grands équipements et la reconversion de friches industrielles en bordure de Paris. Il présente, du moins jusqu'en 2019, un dynamisme économique supérieur à celui de la région Île-de-France en termes de création d'entreprises et d'emplois. Les créations d'emplois cumulées depuis 2011 y sont globalement très supérieures à celles de l'Île-de-France[5]. Depuis la crise sanitaire, les défaillances d'entreprises y sont plus élevées et la tendance s'inverse, car le territoire a plus subi les effets de la récession que les autres départements franciliens.

Cependant, la création d'emplois bénéficie peu à sa population dont le taux de chômage au 2ème trimestre 2021 était de 10,9 %, contre 7,6 % en Île-de-France et 7,8 % en France métropolitaine. Le taux de pauvreté (27,9 %) compte parmi les plus élevés de France métropolitaine (14,5 %).

En 2019, la Cour avait rappelé dans son rapport public annuel que, parmi les vingt communes métropolitaines de plus de 20 000 habitants qui sont le plus en difficulté, treize se situent en banlieue parisienne. La chambre régionale des comptes d'Île-de-France avait contrôlé douze des communes franciliennes présentant un taux de pauvreté relative supérieur à 30 %, dont huit se situaient en Seine-Saint-Denis[6]. Ces communes cumulent les difficultés. Leurs disparités avec les autres communes de l'agglomération tendent à s'accroître d'année en année, parce qu'elles doivent répondre aux besoins de populations vivant dans la précarité socio-économique, habitant dans de grands ensembles urbains anciens et souvent dégradés, et percevant des ressources limitées. Le modèle de développement urbain local est la source de ces nombreuses difficultés, et soumet de ce fait ces collectivités à des contraintes de gestion majeures. *Mutatis mutandis*, ces constats peuvent être repris pour la plupart des collectivités de la Seine-Saint-Denis (dans la limite de leurs compétences respectives), y compris le conseil départemental.

[5] Indice 116 contre 106 (base 100 en 2011).
[6] Soit (suivie du taux de pauvreté) : Aubervilliers (45,5 %), Bagnolet (30,8 %), le Blanc-Mesnil (32,4 %), Bobigny (37,1 %), Clichy-sous-Bois (45,3 %), Pantin (31,2 %), Saint-Denis (38,8 %), et Sevran (31,6 %).

La population de la Seine-Saint-Denis s'est accrue de plus de 116 000 personnes entre 2013 et 2021[7] (+ 7,5 %). En moins d'une décennie, l'accroissement de population représente l'équivalent de la commune de Saint-Denis. La variation est due au solde naturel (+ 1,3 %) tandis que la variation annuelle moyenne due au solde apparent des entrées et des sorties contribue négativement (- 0,3 %) à cet accroissement. La Seine-Saint-Denis n'est donc pas un territoire attractif mais sa dynamique démographique est liée au rythme des naissances. Dans une certaine mesure, les Hauts-de-Seine sont dans la même situation, avec une variation positive due au solde naturel (+ 0,9 %) et une variation négative due au solde migratoire (- 0,5 %). La pression démographique en Seine-Saint-Denis n'est donc pas atypique en Île-de-France mais son cumul avec les ressources financières limitées des collectivités en fait un défi d'importance.

Outre les questions d'habitat (parfois insalubre), l'accroissement de la population présente un enjeu considérable d'adaptation des services publics.

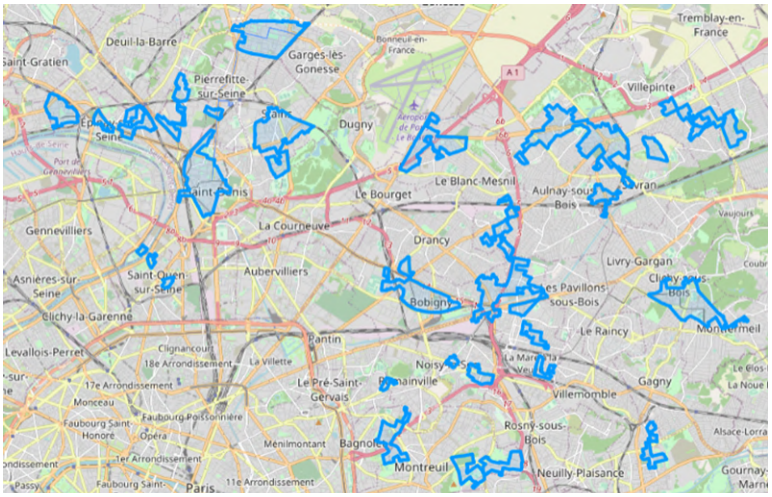
Les jeunes de moins de 19 ans représentent 29 % des habitants, contre 23 % en France métropolitaine. La proportion de personnes immigrées y est importante, 30,7 %. *A contrario*, les personnes de plus de 75 ans ne représentent que 5 % des habitants contre 10 % en France métropolitaine. Toutefois, les difficultés liées à l'âge ne sont pas absentes du département, du fait de la densité et de la pauvreté qui touchent aussi les retraités. On y compte 16 000 bénéficiaires du minimum vieillesse (ce qui fait du département le 5ème de la France métropolitaine par ordre décroissant). Le taux de bénéficiaires pour 1 000 personnes de 60 ans ou plus est de 58 ‰ (2ème derrière les Bouches-du-Rhône à 59 ‰).

Le taux de logement social est aussi le plus élevé de France avec environ 246 000 logements sociaux le 1er janvier 2020, soit 38,8 % des résidences principales (contre 37,5 % en 2015)[8]. Sur les 40 communes du département, 34 comptent 63 quartiers de la politique de la ville (QPV). Les copropriétés dégradées sont une problématique urbaine caractéristique du territoire[9].

Les quartiers éligibles au Nouveau plan de renouvellement urbain (NPNRU) sont également nombreux en Seine-Saint-Denis : ils représentent 22 des 216 quartiers d'intérêt national présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants selon l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU[10]) (arrêté du 29 avril 2015 listant les quartiers d'intérêt national). Tout le territoire départemental est concerné.

[7] La population de 2021 n'est qu'estimée par l'Insee. La population définitive établie en 2018 est de 1,632 millions de personnes, soit +80 000 habitants.
[8] Inventaire SRU, DRIHL 93 (2020).
[9] Rapport « Vivre ensemble Vivre en grand », https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000255.pdf, annexe 5.
[10] https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru.

Carte n° 1 : Carte du programme de rénovation NPNRU en Seine-Saint-Denis



Source : ANRU

En 2018, le rapport remis par J.L. Borloo avait relevé 216 quartiers du programme de renouvellement, et 60 quartiers nécessitant « un appui renforcé de la Nation, à cause de l'ampleur et du cumul des difficultés auxquelles sont confrontés leurs habitants, ainsi que de la complexité des politiques publiques à déployer sur le terrain »[11] ; 17 d'entre eux sont situés dans le département.

La desserte en transports publics est insuffisante car largement inférieure aux besoins notamment dans les franges du département. À ce titre, le département sera un important bénéficiaire des extensions et créations de lignes de transports prévues par le Grand Paris Express, avec les lignes 15, 16, 17 et l'extension de la ligne 11. Celles-ci permettront de compléter les lignes axiales par une circulation radiale et de desservir l'est du département.

[11] https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000255.pdf (annexe 5).

Carte n° 2 : Carte du Grand Paris Express

Source : Société du Grand Paris

L'importance du réseau autoroutier entraîne des césures urbaines difficiles à résorber et des pollutions visuelles, sonores et physico-chimiques. À Saint-Denis, les mesures de polluants effectuées pour l'étude de l'aménagement de l'échangeur A1/A86, montrent des concentrations supérieures aux seuils réglementaires pour le dioxyde d'azote et en limite de seuil pour les particules PM2,5 (les plus petites), dans un périmètre comprenant des écoles primaires[12].

[12] Cf. p. 12 : réaménagement substantiel de l'échangeur autoroutier Pleyel Porte de Paris sous maîtrise d'ouvrage de l'État autorisé en 2019. À part de petites portions de l'A86 et de l'A1, le périphérique et les autoroutes ne sont pas enterrés en Seine-Saint-Denis, ce qui entraine un niveau de pollution élevé en bordure de ces axes.

Dans ce contexte territorial, l'articulation de l'action du département, contraint par ses moyens propres et par l'attribution légale des compétences, avec celles des autres collectivités comme des services de l'État, sera examinée au regard des besoins de la population dans trois domaines :

- la politique du logement (notamment via l'OPH, le fonds de solidarité logement et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) ;
- la politique culturelle (notamment pour les grands établissements situés sur le territoire, qu'ils soient étatiques, départementaux ou communaux) ;
- la politique de lutte contre la désertification médicale.

La gestion du bâti scolaire a été examinée par la chambre dans le cadre d'un cahier spécifique, à l'occasion du même contrôle.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Seine-Saint-Denis est un territoire de fortes disparités avec une identité urbaine très marquée au sein de la région Île-de-France.

L'étude de ses moyens d'action revêt un intérêt spécifique dans un contexte de progression de la décentralisation depuis le début des années 1980. En effet, les besoins de la population sont plus importants qu'ailleurs dans la métropole du Grand Paris, ce qui génère une prise en charge transversale des publics prioritaires par les différentes politiques départementales.

2 LA RATIONALISATION DE LA DÉCENTRALISATION EN SEINE-SAINT-DENIS

Les lois Maptam et NOTRé ont marqué les étapes les plus récentes et les plus marquantes de la réforme de l'organisation territoriale (sans adjonction ou retrait de compétences en provenance de l'État), mais l'enchevêtrement des compétences entre tous les niveaux persiste et rend l'action publique territoriale peu lisible, voire peu efficace[13]. Dans le cadre spécifique de l'agglomération parisienne, la chambre a analysé ce constat sur la base des observations, relatives aux coordinations entre le niveau communal et les établissements publics territoriaux, décrites dans chaque contrôle d'EPT (GOSB, Plaine Commune, GPSO, POLD, de même qu'à GPSEA par le biais du contrôle de Créteil) et avec la métropole (MGP).

On peut distinguer, d'une part, des tentatives de rationalisation dans un cadre national (regroupements obligatoires, simplification, nouveaux statuts comme celui des métropoles, etc.) et, d'autre part, des leviers inemployés (transfert à la carte de compétences, délégations de compétences, dispositifs conventionnels prévus par la loi mais définis volontairement, contrats *ad hoc*, etc.).

Le présent rapport examine si la coordination quotidienne des acteurs permet d'améliorer l'exercice de la compétence du département, voire d'augmenter globalement l'efficacité de la politique suivie ou bien au contraire l'entrave. Il examine aussi si la collectivité s'est saisie des éventuels outils de « rationalisation de l'organisation territoriale » mis en place par le législateur, en particulier ceux instaurés par les lois Maptam et NOTRé.

[13] Par exemple, le maintien au niveau communal des compétences sur l'eau et l'assainissement a laissé perdurer de nombreux réseaux de petite taille, pâtissant de sous-investissements et de déperdition d'eau (le nombre de syndicats dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports s'élevait à plus de 7 200 au 1er janvier 2014). Le transfert obligatoire de ces compétences au niveau intercommunal par la loi NOTRé a rencontré une forte résistance et sa mise en œuvre a été plusieurs fois repoussée (cf. IV de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et son évolution).

À cette fin deux axes d'enquête sont explorés :

- les relations institutionnelles avec la région, d'une part, et le bloc communal, d'autre part ;
- les politiques thématiques, retenues en raison de leur caractère fortement partagé : politique du logement (notamment via l'OPH, le fonds de solidarité logement et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) ; politique culturelle (notamment pour les grands établissements situés sur le territoire, qu'ils soient étatiques, départementaux ou communaux) ; politique de lutte contre la « désertification médicale ».

Le rapport n'examine pas spécifiquement les conséquences de la création de la métropole du Grand Paris en 2016 ; la chambre et la Cour des comptes ont ouvert par ailleurs une enquête relative à l'organisation territoriale de la métropole du Grand Paris.

3 LA COORDINATION MISE EN ŒUVRE PAR LE DEPARTEMENT AVEC LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE, LA VILLE DE PARIS ET LE BLOC COMMUNAL : UNE GRANDE ASYMETRIE ENTRE PARTENAIRES

3.1 Les compétences départementales et l'articulation de l'action des collectivités selon le droit positif

Les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (dénommées *a posteriori* « acte I de la décentralisation ») ont obéi à plusieurs principes,[14] dont celui du transfert de compétences dans la mesure du possible à un seul niveau territorial, dit « par bloc », afin d'éviter les partages de compétence entre plusieurs niveaux, sources de complexité, de redondance et potentiellement d'inefficience.

Plus récemment, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, a introduit un nouveau principe fondateur, en reconnaissant la vocation des collectivités territoriales à *« exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort »* (dit « principe de subsidiarité »). Cependant cette invite du législateur n'a pas permis d'identifier avec précision quel ressort devrait être privilégié pour chaque politique publique, et la plupart de ces politiques restent partagées entre la région, le département et le bloc communal. Ce constat est renforcé en petite couronne parisienne, où les départements participent aussi à l'assainissement collectif et aux transports franciliens, du fait de dispositions législatives *ad hoc*.

Les compétences de droit commun du département sont les compétences d'attribution au sens du CGCT, ainsi que l'ensemble des compétences partagées énumérées à l'article L. 1111-4 de ce code : « de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire » (cf. annexe n° 2).

[14] Les autres principes : l'interdiction sous couvert de transferts de compétences d'établir une tutelle d'une collectivité sur une autre (principe repris ensuite à l'article 72 alinéa 5 de la constitution) ; l'accompagnement des transferts de compétences d'une compensation financière (principe repris en 2003 à l'article 72-2 de la constitution).

La répartition des compétences est synthétisée dans un tableau mis en ligne par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Actuellement, le CGCT prévoit que les principales compétences de droit commun du département sont les suivantes :

- en matière de solidarité : la protection de l'enfance, la protection maternelle et infantile (PMI), l'adoption, la gestion du revenu de solidarité active (RSA), l'insertion professionnelle et sociale, l'aide aux personnes handicapées (via notamment la prestation de compensation du handicap dite PCH), l'aide aux personnes âgées (via le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie dite APA). Il est chef de file[15] pour organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales, pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, au développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires ; il est aussi chargé du fonds de solidarité pour le logement (FSL)[16] (cf. annexe n° 3) ;

- en matière de développement local : l'équipement rural, les aides aux entreprises cinématographiques, la gestion des espaces naturels sensibles, les itinéraires de promenade et de randonnée et les espaces agricoles naturels et périurbains ;

- en matière de transports : l'entretien de la voirie départementale et la contribution à « Île-de-France Mobilités », l'autorité organisatrice des transports franciliens ;

- en matière de politique de l'éducation : la construction, l'entretien et l'équipement des 130 collèges publics de son territoire, ainsi que la gestion des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE).

Depuis la loi NOTRé, les départements ne disposent plus d'une « clause générale de compétence », mais peuvent néanmoins continuer à subventionner les actions des communes, soit au titre de l'une de leurs compétences d'attribution, soit « pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » (art. L. 3211-1 du CGCT)[17]. Le département est également chargé d'organiser, en qualité de chef de file, l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, au développement social et à la contribution à la résorption de la précarité énergétique, à l'autonomie des personnes et à la solidarité des territoires.

[15] Article L. 1111-9 du CGCT.
[16] Article L. 3221-12-1 du CGCT et dispositions non codifiées des articles 6 et suivants de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990.
[17] Ainsi, la solidarité territoriale permet aux départements d'intervenir par la mise en œuvre de dispositifs expressément prévus par la loi (projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes à leur demande, aides au maintien des services en milieu rural, etc.).

Tant le Conseil constitutionnel[18] que le ministère de la cohésion des territoires[19] ont insisté sur l'encadrement des attributions des collectivités ne disposant plus de compétence générale[20]. Ni le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, ni la consécration par la loi d'une « solidarité territoriale », ne permettent au département de contourner le principe d'attribution des compétences, fussent-elles exclusives, partagées ou déléguées.

À cet égard, le département possède des attributions spécifiques en matière de culture et de logement. Au sein des compétences partagées pour la culture et le logement, la loi attribue plusieurs dispositifs particuliers au département. Il gère les archives départementales et peut subventionner des lieux d'exploitation cinématographique. Il est la collectivité de rattachement possible d'un office départemental (par exemple, Seine-Saint-Denis Habitat gère 32 000 logements pour 80 000 habitants sur 30 communes). En ajoutant la gestion du fonds de solidarité logement (FSL), il s'avère que si le logement social n'est pas l'une de ses compétences d'attribution, le département peut intervenir directement dans ce domaine et aussi en octroyant des subventions ou en garantissant les d'emprunts des organismes agréés de logements sociaux.

Les compétences spécifiques à la petite couronne parisienne s'ajoutent à ce tableau (cf. annexe n° 4). Certaines dispositions rendent en effet le département compétent en matière d'assainissement, et contributeur à certains services franciliens en matière de police, sapeurs-pompiers ou encore de transports collectifs.

Plusieurs dispositifs d'articulation et de coordination de l'intervention des collectivités territoriales ont été créés ou institutionnalisés dans le CGCT[21]. Ils sont diversement mis en œuvre par le département en Seine-Saint-Denis, notamment la coordination par le biais de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP, cf. partie n° 3.3.2), et des conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC). Les délégations de compétences entre collectivités territoriales sont organisées en principe dans le cadre de ces conventions conclues, selon les cas, entre la région, les départements, la Ville de Paris, les communes et EPCI.

3.2 Le déséquilibre territorial des services publics en Seine-Saint-Denis

3.2.1 Les services de l'État et de ses opérateurs ou agences en Seine-Saint-Denis

La préfecture du département est située à Bobigny dans le même bâtiment que les services du département[22]. Les deux sous-préfectures sont installées à Saint-Denis et au Raincy. Les autres services de l'État sont nombreux : établissements scolaires (collèges et lycées), deux universités (Saint-Denis et Villetaneuse), établissements de santé[23], siège de l'ARS et sa délégation départementale à Saint-Denis. Des services ou directions à compétence nationale sont également nombreux mais ne constituent pas des guichets destinés aux habitants du département : les directions fiscales spécialisées[24] et le Centre national de la danse à Pantin, le siège des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine, l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) sur le campus Condorcet, notamment.

[18] https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016565QPC.html.
[19] https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180404624.html.
[20] Clause définie comme la possibilité de délimiter leur champ d'intervention, dans la mesure où cette délimitation n'empiète pas sur les compétences réservées à une autre entité publique.
[21] Articles L. 1111-8 et s.
[22] Concernant les collectivités, le département dispose de services centraux, en général situés dans plusieurs bâtiments, à Bobigny, et de guichets dans chacune des circonscriptions d'action sociale, d'ASE ou de PME (parfois implantés dans les mairies, cf. partie 3.4). Outre les 40 communes du département, quatre établissements publics territoriaux et la métropole du Grand Paris gèrent les services publics attribués à ce niveau de collectivité (cf. rapports de la chambre sur Grand Orly Seine Bièvre, par exemple). La région Île-de-France a son siège à Saint-Ouen mais ne dispose pas de circonscriptions implantées localement.
[23] Selon la fédération hospitalière de France, 7 structures sanitaires (dont 3 hôpitaux universitaires de l'AP-HP) et 1 structure psychiatrique.
[24] De la DGFiP : direction des grandes entreprises, direction des vérifications nationales et internationales, direction nationale des enquêtes fiscales.

De plus, de nombreux opérateurs de l'État interviennent en Seine-Saint-Denis sans y avoir nécessairement leur siège : ANAH, ADEME, ANCT, CNC, etc. à l'exception notable de l'ANRU (qui a emménagé à Pantin en 2022). Le département a recensé 172 conventions et avenants avec 19 établissements ou opérateurs de l'État[25].

Le rapport d'information parlementaire sur « l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis », déposé en 2018 par les députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo, a mis en évidence des sous-effectifs importants à mission égale[26] dans la plupart des services préfectoraux, de police, judiciaires et des écoles. En général, les services comptent de nombreux agents débutants et les effectifs sont instables. Par ailleurs, selon le rapport, les élus locaux et dirigeants associatifs rencontrent de grandes difficultés pour articuler les actions sur le terrain et la politique de l'administration centrale (p. 36).

En réaction à ces difficultés, l'État a lancé en 2019 un plan d'action intitulé « Pour un État plus fort en Seine-Saint-Denis », qui portait 23 mesures spécifiques, notamment une prime de fidélisation de 10 000 euros pour certains agents de l'État, des effectifs et des crédits supplémentaires (en investissement et fonctionnement). En février 2022, des élus locaux (dont le président Troussel) ont publiquement critiqué ce plan, simple reprise selon eux de mesures existant déjà, ainsi que la mise en œuvre lente de certaines mesures-phares, telle que la prime de fidélisation des fonctionnaires[27].

3.2.2 Les déséquilibres d'un espace en mutation : des spécificités transversales propres aux politiques publiques départementales

Les besoins de la population et les contraintes territoriales résultent de différents facteurs :

- le dynamisme démographique ;
- le dynamisme de l'implantation des entreprises ;
- la desserte insuffisante par les moyens de transports en commun ;
- la relative pauvreté de la population et la contrainte budgétaire pesant sur les communes ;
- les disparités entre la partie limitrophe de Paris et les communes de la seconde ceinture de la petite couronne[28].

L'action du département dans ses grands domaines de compétence s'en ressent : les prestations de solidarité ou liées à la petite enfance sont à renforcer, au regard de la pauvreté relative de la population et deviennent un axe de politique transversale ; les besoins d'investissements, insuffisamment couverts par les communes, renforcent le rôle des autres niveaux d'administration territoriale, en particulier du département, qui a lui-même un niveau d'intervention, sous forme de subventions d'investissement, plutôt faible[29]. Le rapport d'évaluation de la Cour des comptes publié en janvier 2022 sur le revenu de solidarité active (RSA), notamment le cahier consacré au département de Seine-Saint-Denis, a souligné l'enjeu important du renforcement de l'accompagnement des allocataires (et pas seulement en termes de financement).

[25] ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ; ADIL (Agence départementale pour l'information sur le logement) ; Aéroports de Paris ; AFD (Agence française de développement) ; ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) ; ARS (Agence régionale de santé) ; CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) ; Hôpitaux ; INRAP (Institut national de recherches archéologiques préventives) ; Musées ; SNCF ; Universités ; VNF (Voies navigables de France) ; Centre national de la danse ; DRAC ; Institut national supérieur du professeur et de l'éduction ; Musée national de l'histoire de l'immigration ; Musée de l'air et de l'espace ; Philharmonie.
[26] Par exemple, la médecine scolaire compte 1 médecin pour 13 000 élèves.
[27] https://www.lesechos.fr/pme-regions/ile-de-france/seine-saint-denis-les-elus-critiquent-linefficacite-du-plan-pour-un-etat-plus-fort-1389812.
[28] Voir le chapitre sur les communes défavorisées d'Île-de-France du rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes.
[29] Voir cahier portant sur le contrôle organique du département.

Face aux besoins d'une population plus défavorisée que la moyenne francilienne et française, le département ne se coordonne pas de façon homogène selon les domaines et les niveaux des partenaires : sur les 101 conventions et dispositifs examinés par la chambre, peu relèvent d'une coordination aboutissant à une gouvernance formalisée. Ce constat est à nuancer fortement vis-à-vis des communes, avec lesquelles le département conventionne beaucoup, et auxquelles il confie certaines actions ou services en matière sanitaire et sociale.

Tant dans l'approche stratégique que dans les mises en œuvre opérationnelles, le département indique moduler son intervention en fonction de sa valeur ajoutée. La chambre relève notamment :

- un relatif désintérêt pour les grands dispositifs de gouvernance transverses (comme la CTAP ou les conventions d'exercice concerté), voire leur évitement, ainsi que des relations distantes avec le conseil régional (sauf en matière culturelle) ;
- des services réorganisés pour être dans une relation réactive avec les administrés (par ex. en matière de logement[30] et de culture[31]) et les communes ;
- des subventions modestes versées aux équipements ou établissements implantés localement, mais qui ont un effet important sur « la mise en réseau » (Centre national de la danse, maisons de santé pluri-professionnelles, par exemple). Par ces contributions le département instaure un lien institutionnel qu'il peut ensuite utiliser, pour faire valoir ses priorités et développer des coopérations sur son territoire, poursuivant l'objectif d'être un « ensemblier » de politiques publiques.

Cette stratégie est souvent désignée comme « Aller vers… »[32]. Commune à toutes les politiques publiques départementales, elle incite à intégrer des dispositifs communaux (qui eux aussi reposent sur des guichets) dans l'offre des services publics départementaux. Elle peut aussi expliquer que les relations soient plus étroites avec les communes limitrophes de Paris, où la densité de population est la plus forte.

Des liens très étroits existent aussi avec la Ville de Paris (qui dispose des compétences départementales) au point même d'avoir un service commun : la mission métropolitaine de prévention des conduites à risques[33] (MMPCR). Les conventions et liens spécifiques avec la Ville de Paris sont présentés dans l'encadré n° 3.

[30] Mise en place d'une approche d'accompagnement social, par exemple par l'accès au FSL, toute dette du ménage soldée, ou par le dispositif « le logement d'abord », à la suite du rapport Desmoulins (décembre 2020) pour organiser une transition entre l'hébergement d'urgence et le logement.

[31] La réorganisation de la direction de la culture, du patrimoine, du sport et des loisirs pour décloisonner les spécialités (historiquement distincte par type d'expression artistique) est présentée explicitement en ce sens en juillet 2018 : « approche plus transversale et davantage intégrée de ses politiques (…) » (p. 4). Le rapport au comité technique identifie comme « finalité commune à l'ensemble des services », « favoriser le bien-être des habitants en prenant en compte leur diversité et les particularités des territoires où ils vivent ».

[32] Stratégie ayant inspiré notamment l'Observatoire de lutte contre les discriminations, récemment créé. Pour un exemple académique : Gardella Édouard, Cefaï Daniel, « La morale de l'urgence sociale. Une enquête au Samu social de Paris », Empan, 2011/4 (n° 84), p. 18-24 (§3).

[33] Le rôle de la MMPCR a été mis en évidence dans l'audit flash sur le plan crack réalisé en 2021 par la Cour et la chambre : ainsi, la « coordination des maraudes spécifiques aux consommateurs de crack est assurée notamment via l'espace de veille piloté par la MMPCR » (p. 22).

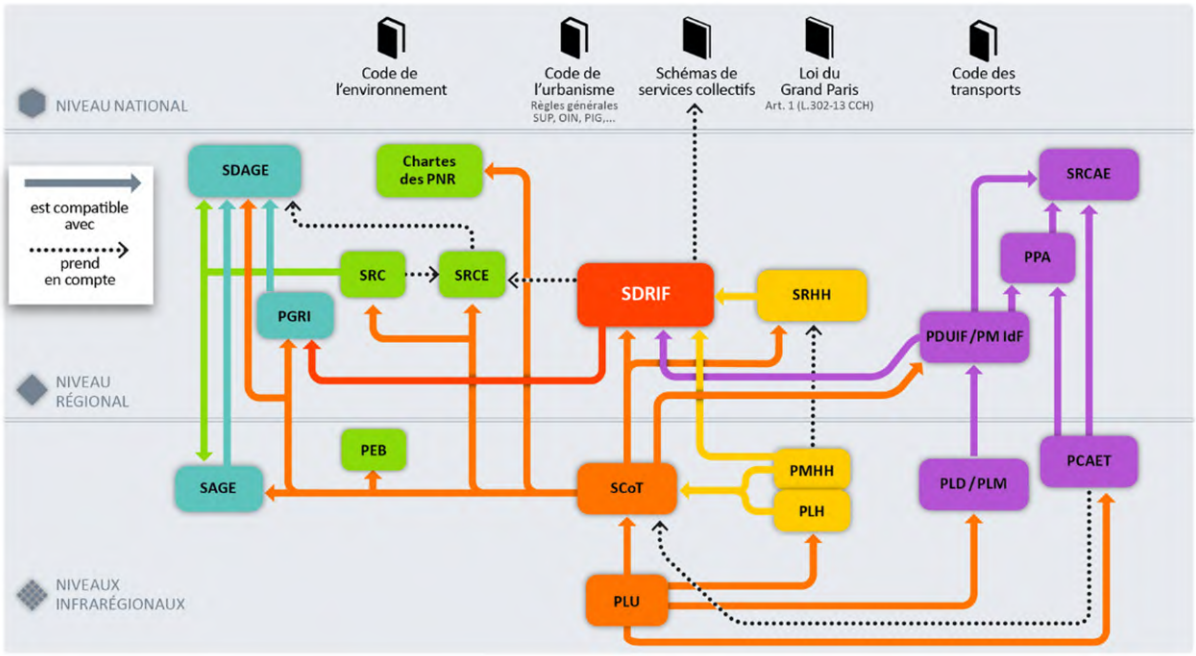
3.3 Coordination au plan régional : des relations peu suivies qui n'utilisent pas tous les dispositifs obligatoires

Comme le département, la région ne dispose plus de la clause générale de compétence, depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé). Pour les compétences légales qui lui sont attribuées, elle assure un rôle de chef de file (cf. partie précédente), mais aussi plus fondamentalement de stratège et de coordonnatrice, qui en fait l'interlocutrice de toutes les autres collectivités et groupements du territoire départemental, notamment à travers l'adoption de plusieurs schémas directeurs (SDRIF, SRDEII, SRCE)[34] et la négociation avec l'État du contrat de plan État-région[35], décliné ensuite avec les autres collectivités. La région est également l'autorité de gestion de certains fonds européens[36], tels que le Fonds européen pour le développement économique régional (FEDER), donc un guichet de financement pour toutes les collectivités et groupements.

Le schéma suivant présente les articulations entre les différents documents de planification et montre que la structuration s'établit à l'échelle de la région.

[34] Schéma directeur de la région Île-de-France, Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, Schéma régional de cohérence écologique.
[35] Article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.
[36] Art. L. 1511-1-2 du CGCT.

Schéma n° 1 : Les documents d'urbanisme et de gestion des territoires en Île-de-France



Niveau régional :

PDUIF : Plan de déplacements urbains d'Île-de-France / **PMIdF** : Plan de mobilité Île-de-France

PGRI : Programme de gestion du risque d'inondation

Charte des PNR : Parc naturel régional

PPA : Plan de protection de l'atmosphère

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France

SRC : Schéma régional des carrières

SRCAE : Schéma régional climat-air-énergie

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement

Niveaux infrarégionaux :

PCAET : Plan climat-air-énergie territorial

PEB : Plan d'exposition au bruit

PLD : Plan local de déplacements / **PLM** : Plan local de mobilité

PMHH : Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

Documents relatifs à : mobilité-climat / eau / sols / habitat / urbanisme

Source : l'Institut Paris Région, mars 2022

Cette dimension stratégique a été encore renforcée après la crise sanitaire par la volonté de l'État de territorialiser davantage son plan de relance[37]. Des accords particuliers ont été passés entre l'État et les régions, dans le cadre plus général de l'élaboration des CPER 2021-2027 : le CPER en négociation comprend deux parties, avec un accord de relance régional constituant une déclinaison du plan France Relance pour les années 2021-2022, en sus de la partie 2023-2027 traditionnelle (comportant des volets thématiques faisant l'objet de crédits contractualisés sur l'ensemble de la période)[38]. La Cour, dans son rapport sur le plan de relance de la France publié en mars 2022, indique que « la publication de données relatives au déploiement territorial de toutes les mesures du plan de relance pourrait, en outre, contribuer à mobiliser les différents acteurs, comme le souhaitent les associations d'élus locaux consultés par la Cour »[39].

Ce rôle de coordination particulier lui est reconnu assez largement par l'article L. 4211-1 du CGCT,[40] « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ». La région peut également « engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois ».

Ce rôle de coordination la positionne comme l'interlocuteur des intercommunalités, au point qu'on évoque parfois le « couple » région-EPCI, par exemple en matière d'aménagement[41] ou de transports[42]. Les relations entre départements et régions étaient restées historiquement « limitées »[43], avant que la notion de chef de file n'incite les collectivités à coopérer. Depuis 2015, la clause de « solidarité territoriale » tend à rapprocher encore le département des communes. La circonscription électorale des conseillers départementaux, le canton, avait établi ce tropisme de longue date.

Dans ce cadre, à la suite des transferts de certaines compétences des départements aux régions par la loi NOTRé (après que la suppression totale des départements eut été envisagée), ceux-là ont parfois perçu celles-ci comme des « concurrentes »[44] dans un climat empreint d'une certaine « méfiance »[45].

En petite couronne, où les départements ont un rôle plus important que dans le droit commun (en matière d'assainissement et de transports, par exemple, cf. annexe n° 4), la faiblesse de leurs relations avec la région est également relevée.

---

[37] « France Relance » élaboré en septembre 2020 et doté de 100 milliards d'euros.
[38] Cadre général adopté par accord signé le 28 septembre 2020 entre le Premier ministre et le président de « Régions de France ».
[39] https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-03/20220309-elaboration-composition-pilotage-mise-en-%C5%93uvre-plan-relance.pdf, page 85.
[40] « compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales ».
[41] Rapport d'information du Sénat n° 565 (2016-2017) de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolay, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 31 mai 2017.
[42] https://www.ecologie.gouv.fr/lorganisation-mobilite-en-france : en dehors des cas spécifiques parisiens et lyonnais, la région est l'autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR), étendant sa compétence à l'ensemble des outils et solutions de mobilité. Les autres autorités compétentes de manière obligatoire pour l'organisation de la mobilité (AOM) sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles.
[43] G. Chavrier, "Les relations entre les départements et les régions. Faux problèmes et vraies menaces", AJDA 3 octobre 2011, p. 1824 et s.
[44] Ville, Frédéric, *Réforme territoriale. Retour à la case démocratie !* Nantes, Salientes Éditions, 2019 (p. 89, certains élus locaux déplorant le manque d'efficacité de l'aide régionale en matière de développement économique). Voir également la « décision fondamentale 19 » du rapport de la commission Attali en 2008 : « Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental ».
[45] Élisabeth Bonnet-Pineau, « La réforme régionale en France : une occasion manquée ? », EchoGéo, 35 | 2016, mis en ligne le 19 avril 2016, consulté le 31 mai 2022 (http://journals.openedition.org/echogeo/14506).

3.3.1 Les outils et conventions établis volontairement avec la région, pour la plupart centrés sur des actions ponctuelles ou très localisées

La chambre a distingué deux catégories de conventions ou dispositifs dans huit domaines différents, selon la typologie suivante :

- coordination de long terme, stratégique, d'une politique publique appréciée globalement (cat. 1), ou d'une partie de politique publique ;
- coordination ponctuelle (dans le temps ou l'espace) permettant d'articuler les interventions respectives des collectivités ou organismes (cat. 2).

Dans la deuxième catégorie, on trouve par exemple des conventions répartissant les charges pour des équipements mitoyens[46] ou la délégation de maîtrise d'ouvrage pour des travaux ponctuels[47].

3.3.1.1 Tableau quantitatif des conventions avec la région : des axes de travail peu stratégiques

La chambre a examiné 23 dispositifs conventionnels [48] (liste en annexe n° 5) avec l'institution régionale (applicable pendant la période sous revue[49]).

Tableau n° 1 : Classification par thème et par degré stratégique de 23 dispositifs conventionnels avec la région Île-de-France

Thème	Catégorie 1	Catégorie 2	Total
culture	2	-	2
éducation	-	1	1
formation	-	1	1
international	-	1	1
mobilité	2	8	9
*multiples**		1	1
numérique	-	3	3
social	-	2	3
sports	-	2	2
Total	**4**	**19**	**23**

Source : CRC, sur la base des informations fournies par le département (touchant plusieurs des domaines cités)*

Nota : sont recensés les dispositifs conventionnels indépendamment du nombre d'avenants ou de conventions successives ayant le même objet. Dans le cadre des communes, 20 conventions culturelles de même objet passées avec 20 communes différentes compteront comme 1 dispositif conventionnel, afin de rendre les grandeurs comparables entre région et bloc communal.

Dans la catégorie 1 sont présents quatre dispositifs de long terme, qui coordonnent véritablement les actions entreprises avec celles de la région, évitant ainsi la dispersion des forces ou au contraire une intervention redondante. Ces conventions de catégorie 1, moins nombreuses que celles de catégorie 2, relèvent majoritairement de la mobilité et de la politique culturelle.

[46] Cas des cités scolaires mixtes (collège-lycée), par exemple.
[47] Cas des travaux de dévoiement délégués à la Société du Grand Paris autour des gares du Grand Paris Express, par exemple, pour faciliter les interventions sur le chantier.
[48] Certains dispositifs impliquent une convention annuelle, renouvelée plusieurs fois, ou plusieurs conventions bilatérales lorsque l'intervention est tripartite (exemple du cinéma) ou quadripartite.
[49] Pour mémoire, le département n'est pas signataire du CPER 2015 ainsi que des orientations pour le projet de CPER 2022. Ces outils État-région ont toutefois un effet important sur le territoire départemental et l'articulation avec les interventions du conseil départemental est mise en œuvre historiquement au travers du contrat particulier région-département (voir infra). Le retard pris dans la négociation du prochain CPER est considéré comme préjudiciable par le CD 93, voire comme l'aboutissement d'un processus d'affaiblissement de l'outil du CPER, qui n'a plus de « vocation de planification des dépenses d'équipement dans les territoires ».

La politique culturelle est donc le seul domaine où le département a développé une relation de long terme, formalisée avec la région, ciblée sur deux sous-domaines précis : le cinéma et l'inventaire patrimonial. Il est notable de constater que pour ces deux politiques il s'agit en réalité d'une relation tripartite avec les services ou agences de l'État (CNC pour le cinéma et DRAC pour le patrimoine).

La convention-chapeau entre le Centre national du cinéma, la région et le département, relative au soutien à l'activité cinématographique, coordonne l'ensemble des acteurs dans une logique de filière. L'implication du département n'a pas de base légale expresse puisqu'il n'est compétent que pour les aides aux salles de spectacle cinématographique[50]. C'est pourquoi la convention fonde la compétence du département sur la disposition générale relative à l'action culturelle (L. 1111-4)[51]. Le département mobilise pour sa part des ressources financières sur des segments précis : films d'animation et documentaires.

La convention passée par le département dans le domaine patrimonial, repose sur une compétence spécifiquement déléguée en 2001 au département de Seine-Saint-Denis par l'État, de tenue de l'inventaire du patrimoine. En 2004 l'État a transféré sa propre compétence en ce domaine aux régions. Postérieurement à ce transfert, une convention relative à l' « inventaire de valorisation du patrimoine culturel » a été passée entre la région et le département, elle pérennise implicitement la situation particulière en Seine-Saint-Denis, sans constituer par elle-même une délégation de compétence entre collectivités (cf. partie n° 6).

Bien que le département ait répondu « néant » à la question portant sur les délégations de compétence à son bénéfice, il en existe d'autres. Dans le domaine de la mobilité, la convention de catégorie 1 porte également sur une délégation de compétence pour le transport des personnes handicapées. Cette politique est à l'intersection entre le domaine social (où le département est chef de file) et le domaine des transports.

Le département a participé en 2020 à une étude lancée par la ville de Paris sur le boulevard périphérique, et en particulier sur ses nuisances. Il considère que cette coordination de tous les acteurs concernés[52] était importante, dans un domaine qui dépasse toutes les limites territoriales du secteur (pollution de l'air), mais regrette que la coopération se soit arrêtée à ce stade, et qu'aucun projet d'ampleur n'ait pris le relais avec des mesures concrètes de limitation des nuisances, vu les objectifs divergents des uns et des autres. Il s'agit donc d'une tentative de coopération avortée sur un sujet stratégique.

Dans la catégorie 2, figurent 19 coopérations ponctuelles, sur le territoire départemental ou dans les domaines concernés. Elles peuvent toutefois mobiliser des montants considérables sur de longues périodes, par exemple dans le numérique (projets Debitex ou fibre). Il peut s'agir aussi d'abonder des dispositifs départementaux structurels, pour lesquels la région ne s'engage pas en dehors d'une subvention annuelle : par exemple la « Mission métropolitaine de prévention des conduites à risques (MMPCR)[53] » ; ou encore le soutien régional aux investissements départementaux dans les piscines[54] ou les aménagements cyclables[55].

[50] Art. L. 3232-4 du CGCT.
[51] Ce qui semble cohérent pour de nombreuses actions prévues, comme pour l'aide à l 'écriture aux réalisateurs, le Grand Prix du festival Côté Court, ou encore le soutien aux apprentis réalisateurs autodidactes par des cinéastes confirmés qui ont un rôle d'accompagnement, mais qui est moins évident pour le « soutien sélectif à la production d'œuvres cinématographiques » (point 6.2).
[52] Ville de Paris, État, région Île-de-France, Ile-de-France Mobilités, Métropole du Grand Paris, départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne.
[53] L'aide régionale porte sur le volet « jeunesse » de la politique de prévention et de détection, en vue de permettre au dispositif d'information et d'orientation de ce public de « répondre à leurs préoccupations sur la vie affective et sexuelle, l'usage de produits psychoactifs, le bien-être/le mal-être et les violences ».
[54] Chaque niveau d'intervention concernant cette politique dispose de son plan d'investissement propre, non coordonné : plan « piscines » départemental, plan « piscines » régional, plan national de développement des équipements aquatiques.
[55] Là encore, trois outils de planification se superposent : plan Territoire 100% cyclable du département, plan vélo de la région, appel national à manifestation d'intérêt de l'État.

Ces outils adoptés à l'échelle départementale ne font pas référence à ceux qui sont élaborés au plan régional ou, quand c'est le cas, ne mentionnent que le cofinancement. C'est le cas du plan alimentaire territorial, action engagée peu avant le nouveau mandat 2021-2027, dans le cadre de l'adaptation à la transition écologique et aux situations de crises (voir encadré n° 1).

La chambre relève également dans cette catégorie des outils ponctuels de gestion des équipements collectifs, tels que les conventions de répartition des charges de fonctionnement pour les cités scolaires collège-lycée, ou des interventions de voirie, comme l'opération de cession d'une parcelle pour la base de la Corniche des Forts. Les cinq cités scolaires sont régies par des conventions *ad hoc* du département et de la région, qui sont assez lourdes à mettre en œuvre au regard de leur intérêt. La conclusion d'une convention délégant la maitrise d'œuvre des travaux et la gestion de l'équipement (avec ses coûts de fonctionnement) à un chef de file, refacturant une quote-part de financement à l'autre collectivité, constituerait une mesure de simplification envisageable. Outre ces aspects de gestion, le domaine d'intervention à coordonner dans les cités scolaires est potentiellement beaucoup plus vaste en matière pédagogique, jeunesse, sportive ou d'éducation artistique, mais le département n'envisage pas de développement dans ce domaine. La difficulté à donner une dimension plus stratégique à la coopération, par exemple dans le domaine de l'éducation artistique[56], semble l'en dissuader tant vis-à-vis des services de l'État que de ceux de la région.

Dans de rares cas, la coopération ponctuelle entre la région et le département a été approfondie afin d'instaurer une coordination plus structurelle : par exemple sur le site de la Poudrerie. Ainsi une convention signée en 2018 vise à coopérer pour développer et préserver la zone Natura 2000 du parc[57]. En dépit des subventions régionales concernant cet équipement emblématique pour le territoire départemental, cette convention n'instaure pas encore une coopération structurante. L'articulation entre les partenaires (maires, ministère de la défense, région et département) fait encore défaut. Selon le département, l'opposition est venue des maires des communes riveraines,[58] qui se sont opposés au développement du projet, principalement parce qu'il n'a pas été possible de mobiliser des opérateurs pour la réhabilitation de l'ensemble du site.

3.3.1.2 Des coopérations volontaires peu nombreuses dans des domaines où un effet levier ou des complémentarités sont recherchés

Sur les grands axes de politique publique mis en œuvre par le département, la coordination spontanée avec la région est peu soutenue. Le soutien à la filière cinématographique est le seul exemple de politique volontariste, à laquelle les budgets départemental et régional contribuent de façon pleinement coordonnée (cf. partie n° 6).

Dans des domaines pourtant essentiels et relativement partagés de l'action départementale et régionale, la chambre relève une coordination faible des interventions, comme pour l'accès aux services de santé (cf. partie n° 5). Dans le cadre de l'établissement du plan alimentaire territorial, auquel le département a donné une forte visibilité[59], l'articulation avec le plan régional pour une alimentation locale, durable et solidaire n'est pas évoquée.

[56] La mise en place de résidences d'artistes qu'il organise au sein des collèges, par exemple, n'est pas développée à ce jour au sein des cités scolaires mixtes collèges-lycées.
[57] https://inpn.mnhn.fr/site/natura2000/FR1112013 zone n°13.
[58] Livry-Gargan, Vaujours, Villepinte et Sevran.
[59] Cette action volontariste peut se rattacher à une compétence départementale précise, celle liée à la protection des espaces naturels sensibles, ou à l'alimentation des collégiens ou des publics en difficulté.

Encadré n° 1 : Le plan alimentaire territorial de la Seine-Saint-Denis

a. Un appel à projet national mis en place par le département

Dans le cadre du volet du plan France-Relance renforçant le programme national alimentation, un appel à projet national encourageait la mise en place de plans alimentaires territoriaux. Celui de la Seine-Saint-Denis, adopté en décembre 2020*, a été sélectionné lors de la* première session *en avril 2021 (financement ADEME de 70 000 €) et sa phase opérationnelle lancée en février 2022. Dans le budget départemental, l'animation du PAT relève de l'action « soutien aux projets associatifs / acteurs locaux » de la mission consacrée à la transition écologique. Le budget 2021 prévoyait 0,29 M € en dépenses, dont 0,15 M € en fonctionnement, et pas de recettes.*

b. Des objectifs convergents pour favoriser le lien entre qualité des aliments, santé des consommateurs, moindre impact écologique et viabilité économique

Le département a relevé, à l'occasion de la crise sanitaire, que de nouvelles pratiques se développaient sur son territoire sur la base de la proximité géographique : agriculture urbaine et renforcement des circuits de distribution solidaire. Leur objectif est de répondre à l'enjeu de la transition agricole et alimentaire, pour lequel l'approche de l'agriculture comme secteur économique de production n'est pas suffisante. Celle-ci mobilisait classiquement sur le volet agricole des fonds de l'Union européenne, de l'État et de la région. La Seine-Saint-Denis est un territoire révélateur de fragilités et de renouveau dans les questions liées à la consommation : santé alimentaire et accès aux produits. Ces enjeux ont commencé à émerger dans la restauration scolaire[60]*.*

c. Un défaut de mutualisation de moyens pour les bénéficiaires de Seine-Saint-Denis

La région Île-de-France a voté le 4 février 2021 un « Plan régional pour une Alimentation locale, durable et solidaire » dans la continuité d'un pacte agricole existant depuis 2018. Il n'est pas labellisé dans le cadre de l'appel à projet national. L'importance des enjeux en Seine-Saint-Denis, marqué par la forte augmentation du recours à l'aide alimentaire et une santé des habitants globalement plus faible que dans les autres départements d'Île-de-France[61]*, d'une part et l'asymétrie des moyens, d'autre part, plaideraient pour une coordination, ou au moins une concertation, entre les plans départemental et régional. Le choix du département de mettre en œuvre ce plan pourrait être utilement renforcé par le recours aux financements du programme régional, doté de près d'un milliard d'euros d'ici 2030 et surtout gagnerait en notoriété et cohérence, en recourant aux signes de qualité et/ou de provenance mis en place par la région (« produits en Île-de-France » notamment, qui n'est pas cité par les services comme un outil complémentaire*[62]*).*

Le département assume clairement une communication et une valorisation du travail des services prioritairement au sein des limites départementales, tandis que la région porte un projet d'envergure plus visible à l'extérieur des limites régionales, à l'échelle nationale, européenne et internationale (attachement c/ attractivité).

C'est une caractéristique relevée également, dans une moindre mesure, dans les actions en faveur du tourisme, (cf. ci-dessous).

Cette absence de coordination crée un risque de dispersion des objectifs et des moyens dans les domaines concernés.

[60] Rapport public annuel de la Cour des comptes 2020, tome 1, p. 233 et s. Par exemple, cahier « restauration collective » du contrôle de gestion de la commune de Créteil, page 13.
[61] DRHIL, étude sur la précarité alimentaire, 2021.
[62] Cité page 15 du rapport au bureau du Conseil départemental du 19 novembre 2020.

La poursuite d'actions similaires indépendantes les unes des autres s'observe en matière de transports et de mobilité. La région finance, au titre des mobilités actives, le vélo pour 5 M € via le CPER 2015-2020, à parité avec l'État. Le département n'a pas abondé cette action du CPER. Il a adopté de son côté son plan « vélo ». Il indique en commentaire du suivi de l'action du contrat de plan : « *le Département a financé de son côté sa Stratégie 100% cyclable* ».

Dans l'ensemble, le département ne recherche pas particulièrement à approfondir la coopération là où ce n'est pas strictement nécessaire. Le seul domaine où l'instauration du dialogue est vivement souhaitée et, à ce stade, fait défaut, est l'articulation entre la politique d'insertion départementale (avec l'accompagnement des allocataires du RSA vers l'emploi) et la politique de formation professionnelle de la région.

La Cour, dans son évaluation sur le RSA publié en janvier 2022, a réalisé un cahier territorial consacré à la Seine-Saint-Denis ; elle a souligné le besoin urgent de renforcer l'accompagnement des allocataires vers l'emploi, dans le cadre de la renationalisation des dépenses d'allocation à compter de 2022 (les dépenses d'insertion restant à la charge du budget départemental)[63] : « la part des interventions mobilisées pour l'insertion sociale ou professionnelle est faible au regard de la problématique de l'emploi citée par un bénéficiaire du RSA sur trois » (p. 90).

Le président du conseil départemental considère que les formations disponibles dans le catalogue de la région ne correspondent pas aux besoins des allocataires dans le département, ni en volume, ni en localisation.

Dans deux domaines, la chambre relève en revanche une progression volontaire de la coopération entre les deux collectivités : le tourisme et l'égalité entre les femmes et les hommes.

En matière de tourisme, une première coopération était établie uniquement entre les départements de la petite couronne et l'État en 2015. Depuis le 21 avril 2022, le niveau régional (représenté par le comité régional du tourisme Paris-Île-de-France) et la métropole du Grand Paris, ont rejoint ce partenariat, avec Atout France[64] (agence de développement touristique de la France).

Dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes (domaine d'intervention partagée[65]), le soutien aux femmes en difficulté[66] ne donne pas lieu à une formalisation des interventions régionales et départementales. L'observatoire départemental des violences faites aux femmes existe depuis 2002, a servi d'initiateur voire d'expérimentateur pour des mesures nationales[67] et, depuis 2021, il est même investi dans la coordination d'un projet, financé par l'Agence française de développement, de création d'un observatoire international des violences faites aux femmes.

[63] https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-01/20220113-RSA-CT-Seine-Saint-Denis.pdf
[64] Opérateur de l'État chargé de renforcer le positionnement de la destination France à l'international et d'accompagner le développement de l'offre touristique française. Le groupement d'intérêt économique-(GIE) a été créé par la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009 en regroupant deux opérateurs.
[65] Avec la culture, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales et d'éducation populaire énumérés à l'article L. 1111-4 du CGCT.
[66] https://www.iledefrance.fr/soutien-aux-femmes-en-difficulte
[67] Par exemple, pour la mise en place de l'ordonnance de protection qui permet à une victime d'être en sécurité dans son logement.

La région a créé le centre Hubertine Auclert en 2009 et s'est dotée en 2017 d'un plan régional, en partenariat avec les institutions de l'État (préfecture, ARS), qui n'a pas été formellement renouvelé en dépit du Grenelle des violences faites aux femmes, organisé par le ministère délégué en 2019. La région soutient diverses initiatives, notamment associatives ou spécifiques aux transports[68]. Le département adhère au centre H. Auclert depuis 2016 et participe au réseau « Territoire francilien pour l'égalité », mode de collaboration souple entre acteurs régionaux, qui relève plus d'échanges d'expériences et d'informations que de stratégies opérationnelles communes[69]. Le département n'estime nécessaire ni de formaliser, ni de rendre plus visible cette coopération, considérant que son action est aujourd'hui reconnue et concrète pour les bénéficiaires sur son territoire. L'amélioration de ses leviers d'action viendrait plus du regroupement des coopérations avec les communes sur la protection des femmes victimes de violences.

Encadré n° 2 : Exemples de structures financées à la fois par le département et la région

Des cofinancements fréquents peuvent apparaître dans le soutien aux associations, par exemple pour la Maison des femmes, qui est aussi une unité du Centre hospitalier de Saint-Denis et qui agit sur les départements de Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et à Paris. En 2020, la structure a perçu 14 131 € de la région et 25 300 € du département. Ou encore, en matière culturelle, par exemple, pour le festival du film court de Pantin.

3.3.2 Des articulations obligatoires non mises en œuvre ou en attente

Alors que l'Île-de-France présente de fortes disparités géographiques, l'articulation des compétences entre l'échelon régional et départemental repose sur le travail avec les organismes de l'État plus qu'avec l'institution régionale. La CTAP n'a pas instauré de complémentarité entre les interventions de la région et du département.

3.3.2.1 Le contrat de plan État-région (CPER), un outil nécessaire de planification des investissements qui a perdu son rôle d'enceinte de discussion

Le CPER est un outil important de travail avec la collectivité régionale. Le dernier plan a été signé le 6 juillet 2022 par l'État et la région et porte sur 3 Md € d'engagements, mais reste partiel dans l'attente des arbitrages en matière de transports (le budget principal du plan précédent).

Outil de planification, le CPER est un document négocié, tant dans son élaboration que dans son suivi. La règlementation ne fixe cependant pas de procédures formalisées pour cette concertation. L'art. L. 1111-9, III-2, CGCT, dispose que le département « est consulté par la région en préalable à l'élaboration du CPER ». Précédemment, le CPER était décliné entre région et département par un document complémentaire, le contrat particulier région-départements (CPRD)[70].

[68] https://www.iledefrance.fr/soutien-aux-femmes-en-difficulte
[69] La chambre a noté dans le référencement des ressources une complémentarité informelle entre les deux collectivités, perceptible par exemple au titre des référents et des contacts qui sont bien identifiés dans l'annuaire du Centre Hubertine Auclert. ou au titre du logement pour lequel le dispositif "un toit pour elle" non soutenu financièrement par le département est référencé https://www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/logement_et_violences.pdf.
[70] Cet outil était prévu en p.12 du contrat initial.

Il s'agit d'un outil offrant une certaine souplesse aux collectivités, dérogeant à la répartition légale des compétences. Le CGCT prévoit expressément pour les contrats de plan[71] une exception de cofinancement ouverte aux départements, ce qui leur permet donc d'intervenir sur des projets en dehors de leurs compétences d'attribution[72]. Le département n'est pas signataire du CPER. Le plan national de relance présenté en septembre 2020, à la fois complément, prolongation et transition entre deux périodes de CPER, s'est traduit par un accord de relance entre la région Île-de-France et l'État, qui ne se substitue pas au CPER. Le département est également signataire d'un accord de relance avec l'État le 28 mai 2021[73].

En Île-de-France, si le CPER 2015-2020 a fait l'objet d'avenants[74] dans le cadre de l'adaptation à la crise sanitaire, le contrat de plan 2021-2027 est toujours en cours d'élaboration. L'accord-cadre fixant ses orientations a été signé le 4 mars 2021.

Le département indique « qu'aucune visibilité n'a été donnée au volet « transports et mobilité » du prochain CPER 2021-2027 ». La signature du plan en 2022 est intervenue très tardivement et reste partielle.

Tableau n° 2 : Répartition thématique des enveloppes du CPER 2021-2027

Volets	Part État du budget contractualisé	Part Région du budget contractualisé	Total des engagements contractuels
Volet 1 - Enseignement supérieur, recherche et innovation	525,98 M€	525,98 M€	1051,96 M€
Volet 2 - Biodiversité, qualité de l'air, énergie et économie circulaire	283,13 M€	289 M€	572,13 M€
Volet 3 - Aménagement et développement durable	374,59 M€	374,59 M€	749,18 M€
Volet 4 - Développement économique, emploi et filières	176,07 M€	207,22 M€	383,29 M€
Volet 5 – Culture	126,97 M€	127 M€	253,97 M€
Volet 6 - Egalité entre les femmes et les hommes	15 M€	15 M€	30 M€
Total	**1 501,74 M€**	**1 538,79 M€**	**3 040,53 M€**

Source : conseil régional

CPER 2021-2027 (iledefrance.fr), page 6.

Les investissements prévus en Seine-Saint-Denis sont :

- pour l'enseignement supérieur : le campus Condorcet (sciences humaines et sociales à Aubervilliers)[75], le pôle santé à Saint-Ouen (AP/HP et université pour la faculté de médecine) ;
- pour la culture : académie Fratellini (Saint-Denis), ateliers Médicis (Clichy-Montfermeil), le musée des arts urbains à Saint-Ouen.

[71] Prévus par la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dite « loi Defferre ».
[72] I-3° de l'article L. 1111-9.
[73] Dans les autres régions, en général le plan de relance n'a pas été décliné au niveau départemental.
[74] Le 4 mars 2021 sur divers thèmes.
[75] Projet pour lequel la Cour a fait des recommandations dans un rapport de janvier 2022 https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-01/20220127-campus-Condorcet.pdf.

Aucun de ces projets n'a été proposé par le département selon son président et à l'inverse, les projets présentés par le département ne sont pas explicitement retenus dans le CPER. L'évolution des discussions pour le nouveau CPER entre le département et les autres acteurs est présentée en annexe n° 6, elle montre, à ce stade, une absence de consensus sur les priorités à financer. Le caractère lacunaire du CPER et son exécution tardive mettent en difficulté les opérations que le département souhaiterait pouvoir mettre en œuvre grâce à lui, notamment les projets que le département ne peut financer seul. En septembre 2021, les présidents de sept départements franciliens ont fait état dans un communiqué de presse de leur préoccupation concernant l'absence de discussion concernant le volet transports du CPER.

Les projets prévus au CPER sont cofinancés par les autres collectivités locales, ce qui nécessite une coopération pour la mise en œuvre et des accords particuliers, des conventions financières, ou une coopération souple permettant par exemple de limiter les effets des travaux sur la voirie dans le cadre d'une « démarche circulation »[76]. Pratiqué avant 2015[77], le contrat particulier région-départements (CPRD) permettait de donner pour tous les projets les financements attendus des autres collectivités (départements et bloc communal[78]). Dans la version du CPER amendée après 2015, la mention des CPRD a disparu[79].

Le 21 janvier 2022, les présidents des sept départements franciliens se sont prononcés en faveur d'un contrat État-région-département pour devenir des interlocuteurs à part entière du contrat de plan[80].

Le département de la Seine-Saint-Denis en particulier regrette le retard pris dans les négociations entre l'État et la région, concernant le volet « transport » et l'absence d'association des départements aux discussions. Le manque de visibilité des investissements du contrat entrainerait un retard des projets qui ne peuvent être financés sans le CPER.

Comme le relevait la Cour dans son rapport de 2014 sur les CPER[81], « depuis 1999[82], la loi prévoit en effet que les collectivités territoriales, appelées à cofinancer les actions ou les programmes inclus dans les contrats entre l'État et la région, sont associées aux procédures de négociation, de programmation et de suivi des contrats » et relevait que « pour la négociation du CPER 2007-2013, la région d'Île-de-France fait ainsi état d'une vaste concertation avec les huit départements franciliens, avant comme après le cadrage financier résultant du mandat donné par le Premier ministre au préfet de région ».

En dépit du retard pris dans la négociation de la nouvelle génération de plan, la chambre relève que la concertation entre l'État, la région et les départements, en amont et en aval des CPER, s'est structurellement affaiblie depuis 2015. Quoique la conclusion d'un CPER ne soit pas obligatoire[83], l'absence de visibilité sur la conclusion du volet « transports », sur le volume des crédits envisagés et sur les projets essentiels en discussion, pénalise l'investissement public dans le territoire francilien, et distend les relations entre la région et le département de Seine-Saint-Denis.

[76] Par exemple, dans le cadre de la convention d'objectifs pour la mise en œuvre du grand projet 3 (CPER 2007-2013) entre la région Île-de-France et l'entente du bassin de vie de Marne-la-Vallée (avenant n° 2).
[77] Par exemple, délibération CR n° CP 11-565 du 7 juillet 2011 relative à la mise en œuvre du CPRD avec le département de Seine-Saint-Denis « Selon la région, les CPRD ne sont pas signés dans le cadre du CPER, mais de manière autonome et indépendante, en étant articulés avec les opérations du CPER. Huit CPRD ont été signés, entre 2008 et 2009, avec les départements franciliens. Ils prévoient des tranches conditionnelles - éventuellement mobilisables lors de la révision du contrat à mi-parcours - mais également des opérations nouvelles pré-fléchées, qui peuvent s'intégrer au contrat lorsqu'elles sont prêtes et que les partenaires en sont d'accord. » (Rapport de la Cour, page 11).
[78] Appelé « bloc local » dans le contrat, au côté de l'État, de la région et de la Société du Grand Paris.
[79] Par exemple, dans le volet « transports », la phrase « La Région mènera par ailleurs des discussions avec les conseils départementaux dans le cadre des futurs contrats particuliers Région-Départements (CPRD) » est devenue « La Région mènera par ailleurs des discussions avec les Conseils départementaux et la Ville de Paris dans le cadre du plan « anti-bouchon » et pour changer de route ainsi que du plan régional vélo » (p. 15).
[80] FS2i / CPER : les 7 départements franciliens refusent la mort programmée par l'État du CPER-Mobilités (valdemarne.fr).
[81] Enquête demandée par la commission des finances du Sénat, juillet 2014.
[82] Article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 99-53 du 25 juin 1999. Disposition consolidée désormais au III de l'article L. 1111-9 du CGCT.
[83] Article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

3.3.2.2 La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les conventions d'exercice concerté (CTEC) : une institution nouvelle qui n'est pas utilisée

Instaurée par la loi Maptam à l'échelle de chaque région, la CTAP est une instance de coordination, dont la composition est fixée par arrêté[84], chargée « de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics » (art. 1111-9-1, I, CGCT). Elle est présidée par le président du conseil régional, et comprend en outre les présidents des départements et les représentants des EPCI et des communes (art. 1111-9-1, II, CGCT). Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite de politiques publiques, nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, par le biais de conventions territoriales d'exercice concerté, pour chacune des compétences où la région et le département sont chef de file.

Les CTEC fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées. Elles comprennent notamment :

- les niveaux de collectivités concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs ;
- les délégations de compétences entre collectivités territoriales ainsi que les délégations de la région ou du département à un EPCI à fiscalité propre.

Les départements sont représentés à la CTAP en Île-de-France. Lors de la séance du 3 décembre 2019[85], avant la crise sanitaire qui a nécessairement ralenti les travaux, le représentant de la région a indiqué qu'aucune convention territoriale d'exercice concerté des compétences, n'existe avec le département de la Seine-Saint-Denis. Aucun motif exprès ne vient expliquer l'absence de CTEC avec le département de la Seine-Saint-Denis. Cet outil destiné à la concertation des acteurs publics sur le territoire francilien, n'est pas opérationnel sur le territoire de la Seine-Saint-Denis.

La contractualisation territoriale nouée par la région est de trois types :

- des contrats ruraux, qui ne concernent pas la Seine-Saint-Denis ;
- des contrats d'aménagements régionaux[86], sur tout le territoire régional mais sans cofinancement départemental ;
- le plan vélo, outil *sui generis*, avec ses déclinaisons locales.

La région explique que les CTEC sont « des outils contractuels qui permettent aux régions et départements qui le souhaitent d'intervenir en cofinancement sur des domaines de compétences sous chef-de-filât »[87].

La CTAP n'a pas mis à l'ordre du jour les domaines où le département est chef de file.

[84] https://www.prefectures-regions.gouv.fr/content/download/88322/567697/file/recueil-idf-018-2021-11-recueil-des-actes-administratifs-special%20du%2010%2011%202021.pdf

[85] L'ordre du jour de la séance comprenait 5 points : les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC), la politique territoriale en faveur de la prévention et de la gestion des déchets en Ile-de-France, la politique régionale en faveur du patrimoine, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et la synthèse des rapports de la CRC d'Île-de-France.

[86] Règlement régional : https://mesdemarches.iledefrance.fr/document-collect/cridfprd/root/public?objectId=8f73a411-0684-4c4e-9a93-24524bb789da;1.0.

[87] Compte-rendu de la CTAP du 3 décembre 2019.

Le département ne considère pas la CTAP comme une enceinte de discussion utile. Les services semblent même ignorer la tenue des séances de la conférence. Lorsqu'il signe des conventions de délégation de compétence avec la région, comme en matière de mobilité des personnes handicapées (PAM 93), le département n'inscrit pas l'accord dans le cadre d'une convention territoriale d'exercice concerté, comme il est pourtant prévu par le 1° du I de l'article L. 1111-9 du CGCT. Il n'a pas demandé officiellement la délégation à la région en matière d'inventaire patrimonial, ni dans le cadre d'une CTEC ni dans un autre cadre, alors même que la région est tenue de lui accorder (cf. partie n° 6.3.2) cette délégation.

La chambre constate l'absence de volonté politique, de part et d'autre, d'utiliser les outils de concertation mis à disposition par le législateur et en principe obligatoires.

Au regard des quelques exemples réussis de coopération entre les deux collectivités, qui relèvent majoritairement de pratiques au niveau opérationnel, le caractère uniquement politique de l'enceinte de la CTAP, qui n'est pas doublée par un comité préparatoire, est probablement inadaptée, comme instance de validation de documents parfois très techniques. Il n'existe pas d'enceinte de discussion préliminaire au niveau des directions générales, par exemple.

La faiblesse des relations directes entre les directions du département et leurs homologues régionales, contrairement à ce qui est constaté dans les relations avec le bloc communal, ne permet pas de pallier l'absence d'enceinte partagée régulière.

Recommandation régularité 1 : Conformément à l'art. L. 1111-9 du CGCT, le département doit, en tant que chef de file en matière d'action sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires, conclure des conventions d'exercice concerté des compétences et les proposer au débat de la CTAP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans le contexte francilien, les relations avec l'institution régionale sont distendues sauf en matière culturelle. La chambre relève selon les domaines :

- un véritable frein à la mise en œuvre du programme départemental, notamment sur les question de transports et d'investissements connexes (aménagement des zones de gares par exemple).

- la coexistence de dispositifs non coordonnés, complémentaires ou non, comme par exemple le soutien à l'installation de professions médicales ;

- des discussions parfois nourries mais dans le cadre plus large d'une coordination multipartite, avec l'implication forte de l'État et/ou de la Ville de Paris, comme dans le soutien au cinéma ;

- une logique d'appel ponctuel aux ressources régionales sur des dispositifs dont le département peut être bénéficiaire : soutien au recrutement de stagiaires, formations dans le secteur médico-social, etc.

Le département s'appuie plus sur les labels et programmes nationaux que régionaux (ex. PAT, ARS, DRAC, etc.). Il est très peu investi dans les instances de concertation pour les compétences de chef de file instaurées par le CGCT.

3.4 Coordination avec le bloc communal : un partenariat riche et varié

Comme indiqué *supra*, les relations entre le département et les communes sont pensées de longue date comme un celles d'un « couple », renforcé encore après la réforme constitutionnelle de 2003, celui de « la gestion de la proximité »[88]. En Île-de-France, et singulièrement en petite couronne, la faible intégration intercommunale avant 2015 (voire son inexistence) a permis de maintenir ce lien direct sans établir d'habitudes de travail avec les EPCI. La création des EPT n'a changé que partiellement cette situation, comme le montre l'analyse ci-dessous. Le département de Seine-Saint-Denis les considère d'ailleurs autant comme des concurrents que des partenaires, et a proposé au Président de la République de devenir, à la place de ceux-ci, l'échelon déconcentré de la nouvelle métropole parisienne.

La réforme territoriale de 2015 a par ailleurs ajouté un enjeu supplémentaire dans les relations avec le bloc communal ; les communes sont les seules collectivités ayant conservé la clause de compétence générale. Elles sont donc susceptibles d'intervenir dans tous les domaines de compétence du département (sauf clause d'attribution exclusive), à condition d'en avoir les moyens. La coopération entre le département et le bloc communal ne se limite donc pas à coordonner des interventions fondées sur des dispositions légales différentes, mais permet aussi d'échanger au sujet d'interventions potentiellement concurrentes ou doublonnantes. Les communes, en fonction de leur priorité et de leurs moyens, conservent un rôle important en petite couronne[89].

3.4.1 Les outils et conventions établis volontairement avec le bloc communal, développés et centrés sur les communes

Les mécanismes de coopération avec le bloc communal relèvent soit d'une coordination entre élus ou services (dans un cadre non contractualisé), soit d'une convention en bonne et due forme (d'une nature plus ou moins stratégique et instaurant une relation à plus ou moins long terme).

Comme pour l'analyse des liens contractuels avec le niveau régional, la chambre a distingué deux catégories de conventions ou dispositifs de coordination, dans 9 domaines différents d'intervention, selon la typologie suivante :

- coordination de long terme, stratégique, d'une politique publique appréciée globalement (cat. 1) ;
- coordination ponctuelle (dans le temps ou l'espace) permettant d'articuler les interventions respectives des collectivités ou organismes (cat. 2).

Dans la deuxième catégorie, on trouve par exemple des conventions subventionnant les communes pour la création d'équipements dans le domaine du médico-social ou de la petite enfance[90], ou la délégation de maîtrise d'ouvrage pour des travaux ponctuels[91].

La chambre a examiné 41 conventions (liste en annexe n° 7) avec le bloc communal en vigueur sur la période sous revue, sur la base des conventions collectées (non représentatives de l'ensemble de l'activité). Dans l'ensemble, le département a déclaré 5 500 conventions avec les communes, soit 137,5 par commune en moyenne, mais la chambre n'a pu vérifier l'exhaustivité de ce recensement.

---

[88] C. Marzelier, Décentralisation acte II, chroniques des assises des libertés locales, éditions l'Harmattan, Paris 2004, p. 98. Le président du département reprend l'expression dans son courrier du 19 février 2018 au Président de la République : le bloc communal est à renforcer comme « échelon de proximité » et le « département-territoire » qu'il appelle de ses vœux s'appuie avec les communes sur « des habitudes de travail anciennes ».

[89] Comme les rapports de la chambre l'ont montré, les communes ont très fréquemment continué à exercer en pratique les compétences dévolues en théorie aux EPT, comme en matière de politique de la ville, de logements ou d'aménagement.

[90] Par exemple, la convention accompagnant les subventions d'investissement pour la création de places dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou la création de Maisons d'assistantes maternelles.

[91] Cas du plan d'actions coordonnées en vue du passage des carrefours par le tramway T1.

Telles qu'analysées par la chambre, 16 d'entre elles appartiennent à la catégorie 1, c'est-à-dire instaurent un partenariat de long terme concernant la mise en œuvre d'une compétence. En principe, toutes ces conventions ont une portée pluriannuelle et définissent les rôles respectifs de chacun[92]. La proportion (16/42) est bien supérieure à celle constatée avec la région.

Tableau n° 3 : Répartition des conventions avec le bloc communal

	Catégorie 1	Catégorie 2	Total
Assainissement	3	2	6
Culture	2	6	8
Éducation	2	-	2
Environnement	2	2	4
Formation	-	1	1
Logement	-	2	2
*divers**	-	2	2
Mobilité	-	4	4
Santé	1	-	2
Social	1	6	7
Sports	1	-	1
Ville	4	-	4
Total	**16**	**26**	**42**

Source : département, analyse et calcul CRC

De nombreuses conventions peuvent impliquer à la fois des communes et des EPT. Numériquement les dispositifs conventionnels impliquant les EPT sont moins nombreux[93].

Les deux domaines dans lesquels les dispositifs conventionnels de type 1 sont relativement présents sont l'urbanisme/ville (4) et l'assainissement (3). La culture compte un seul dispositif conventionnel de ce type, mais il s'agit d'une coordination très forte entre les services départementaux et 23 communes et deux EPT : les « conventions de coopération culturelle et patrimoniale » portent sur de nombreux aspects de cette politique, et couvrent une très large part du territoire.

Ces trois domaines revêtent des enjeux différents : pour la culture la compétence est totalement partagée au sens de la loi, au contraire du logement où le département dispose d'une compétence limitée,[94] et doit composer avec de nombreux autres acteurs, tandis que l'assainissement est un service à réseau, supposant la bonne articulation des interventions d'un bout à l'autre de la chaîne.

Le contenu de la coordination instaurée avec le bloc communal en matière culturelle est détaillé en partie n° 6. D'une manière générale, la culture est le domaine présentant la plus grande couverture géographique, avec 23 communes. Selon le président du département, les conventions permettent une articulation des objectifs poursuivis, (avec l'ambition pour la prochaine génération de contrats d'une plus grande prise en compte encore des priorités départementales dans les projets communaux). Les contrats de santé ont été signés avec 11 communes.

[92] Ces critères sont nécessaires mais non suffisants : ainsi une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage à une autre collectivité présente ces caractéristiques, mais porte sur une opération ponctuelle et ne peut être considérée à elle seule comme organisant une répartition stratégique des rôles pour une compétence donnée, par exemple en matière d'assainissement ou de voirie.

[93] Il a recensé 80 conventions et avenants avec les EPT (soit 20 en moyenne) et une seule convention avec la MGP, concernant la Gemapi. Un partenariat financier avec la métropole pour contribuer au financement du Pôle de référence inclusif sportif métropolitain (PRISME) a été obtenu et devra se traduire également par une convention.

[94] Liées à d'autres compétences d'attribution : la politique de la ville, quoique nominalement du ressort de la métropole du Grand Paris, prévoit un volet d'interventions sociales qui sont attribuées au département, de même la requalification urbaine menée par l'ANRU ou l'ANAH suppose d'intervenir sur la voirie départementale ou de modifier les conditions de logement des habitants (domaine où le département intervient en propre ou via son OPH).

Dans les conventions de catégorie 1, on trouve parfois des dispositifs éprouvés, tels que les projets éducatifs territoriaux, ou les conventions appliquant le schéma directeur d'assainissement ou bien la convention Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) avec la métropole. Il s'agit également des contrats de ville, pour lesquels cependant le département n'est, selon lui, que peu associé à la négociation. Dans d'autres cas, il s'agit de conventions qui instaurent un partenariat *ad hoc* développant un objectif départemental précis : par exemple les conventions du dispositif de soutien au développement des piscines, la convention-cadre cursus Maîtrise de Radio France, ou les conventions présentant la stratégie départementale en matière de facilitation des achats socialement responsables.

Les dispositifs de type 2 relèvent d'une coordination ponctuelle, pour un ouvrage, une opération de travaux ou une subvention. Parmi les conventions qui en relèvent, de très nombreuses sont signées en matière technique. Selon le département, elles sont liées à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, et permettent en particulier de répondre à plusieurs besoins : répartir les contributions financières des intervenants et coordonner les travaux, régler les questions domaniales (notamment autour des ponts ou canaux), voire parfois déléguer entièrement la maîtrise d'ouvrage lorsque cela est jugé pertinent. Dans ce domaine on trouve, par exemple, la convention financière relative à l'éclairage de la piste cyclable du canal de l'Ourcq, le plan d'action coordonnée en vue du passage des carrefours par le T1, la convention de financement conclue entre le département, la commune de Montreuil et la communauté d'agglomération Est Ensemble, pour la réalisation de l'ouvrage de stockage des Hauts de Montreuil (eau et assainissement).

En matière d'assainissement, le département est passé de conventions ponctuelles, en fonction des travaux à effectuer pour la maintenance ou le renouvellement du réseau, à une convention plus stratégique, pluriannuelle et multipartite, qui instaure une coopération structurelle avec le bloc communal. La « convention cadre de partenariat sur le service d'assainissement » a été signée en 2021 pour quatre ans avec quatre EPT. Une coordination forte entre collectivités est d'autant plus nécessaire en petite couronne, que la loi a instauré un partage complexe de la compétence d'assainissement. La disposition codifiée à l'article L. 3451-1 du CGCT prévoit que la Ville de Paris et les trois autres départements, « ainsi que l'institution interdépartementale qu'ils ont créée entre eux [SIAAP], assurent l'assainissement collectif des eaux usées, qui comprend leur collecte et leur transport, lorsque les communes, leurs établissements publics de coopération ou leurs syndicats mixtes n'y pourvoient pas, leur épuration et l'élimination des boues produites ».

En vertu de ces dispositions, le bloc communal[95] est compétent pour assurer la collecte et le transport des effluents, produits par les ménages et les entreprises, et des eaux pluviales, à l'intérieur des limites communales. Le département est propriétaire d'un réseau d'assainissement, dont le rôle principal est de transporter les eaux usées et pluviales collectées par les EPT, vers les stations d'épuration gérées par le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP). Les trois missions de collecte, transport et épuration des eaux sont donc exercées par trois entités juridiques différentes[96].

[95] L'EPT depuis 2016, en application de l'article L. 5219-5 du CGCT.
[96] Pour un exemple de rapport de la chambre sur le sujet, cf. rapport sur la gestion des Hauts-de-Seine, 2011 (p. 44).

Le seul autre domaine où la coopération avec les EPT semble recherchée par le département est l'insertion (comme avec la région, du reste). Il a adopté un Plan départemental d'insertion vers l'emploi (PDIE) pour 2018-2020, qui montre que la relation avec les EPT reste à développer. Le plan rappelle qu'en principe « les établissements publics territoriaux (EPT) qui portent la compétence « développement économique », sont des partenaires privilégiés pour remplir les objectifs du plan » (p.16). Certains de ces objectifs associent formellement les EPT[97], cependant la partie « gouvernance » du plan montre que d'une part, la coopération avec la région n'est pas développée[98], et que d'autre part, les conventions instaurant l'offre d'accompagnement proposée aux bénéficiaires du RSA, s'appuie en réalité très majoritairement sur les communes (avec 26 d'entre elles), une seule est conclue avec un EPT[99]. Pour mieux s'articuler avec les plans territoriaux d'insertion et d'emploi, le conseil départemental a engagé une refonte de cette coordination, en créant des « conférences territoriales d'insertion » avec les EPT, qui se réunissent une fois par an.

Dans les autres domaines, les conventions accompagnent plus classiquement des subventions, ou permettent de coordonner ponctuellement la réponse à des appels à projets, tels que ceux financés par le fonds social européen (FSE).

3.4.2 Analyse d'une coopération bien structurée

La richesse de la concertation avec le niveau communal est marquée[100], par contraste avec celle menée avec l'intercommunalité et la région. Des réunions communes (entre élus ou directions) et des mutualisations de service ont été instaurées spontanément avec les communes. Les responsables départementaux rencontrent régulièrement leurs homologues communaux. Des rencontres entre le président et le maire, auxquelles assistent la direction générale, ont lieu régulièrement et font l'objet de notes de préparation approfondies (sans compte-rendu). Les rencontres bilatérales des DGS, dont la fréquence varie selon la ville, sont également instaurées, elles ne s'insèrent pas dans un cadre précis mais sont préparées par un dossier complet[101]. Toutes les politiques sont abordées dans ces discussions : aménagement, collèges, aide sociale, culture et sport, etc.

- En matière sociale, certaines circonscriptions départementales sont gérées directement par les communes

De tradition, certaines circonscriptions d'action sociale d'ASE et de PMI du département sont gérées par leur commune d'implantation (cf. annexe n° 8). Il s'agit de six communes importantes proches de Paris. Ainsi, avec la commune de Saint-Denis, six centres municipaux bénéficient d'une subvention départementale, dans le cadre d'une convention de gestion. La circonscription d'action sociale de la commune est subventionnée pour 43 postes par le département, la commune subventionne cinq postes, dans le cadre d'une convention de gestion également.

[97] Par exemple, initiative 3 : un groupe de travail pour « développer le partenariat pour l'emploi avec les entreprises », Initiative 5 : pour développer les clauses sociales dans les marchés, Initiative 6 : pour l'appel à projet « Insertion, formation, emploi ».
[98] Le département « participe à l'élaboration du SRDEII et du Contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP) » et cette « démarche se poursuit pour améliorer la complémentarité des offres de formation » (p. 32).
[99] p. 33.
[100] 5 500 conventions passées avec les communes depuis 2015, selon le département, qui n'ont pas été toutes référencées du fait de leur format papier. Le département a fourni la liste de celles qui sont actives en matière culturelle, de vaccinations et de contrat de santé, et de mise à disposition de biens.
[101] Par exemple tous les deux ans avant la crise sanitaire avec Saint-Denis.

Les 54 crèches départementales, en revanche, sont gérées en direct. Le département a accordé des subventions, pour la création de places en crèches municipales et l'aide à l'investissement, aux communes créant des lieux uniques d'information (et d'inscription) relatifs à l'accueil de la petite enfance (plan petite enfance et parentalité 2015-2020). Il a ainsi promu la mise en place d'un guichet unique d'information et d'inscription concernant les modes d'accueil, regroupant sur une commune les acteurs départementaux, municipaux ou associatifs. Dans ce domaine, il y a une volonté claire de compléter l'offre communale ou privée. Ce travail n'est cependant pas mené avec toutes les communes, puisque les quartiers du nord-est départemental (de Gonesse à Montfermeil) sont totalement dépourvus de crèches départementales.

Concernant ces conventions de gestion, qui correspondent en pratique à une logique de prestation ou de guichet de proximité pour les usagers (les services communaux appliquent les règlements internes départementaux), le président du conseil départemental considère qu'elles ne répondent plus vraiment aux besoins, et oriente désormais sa stratégie vers une recentralisation des fonctions.

Le département assure également une présence médicale au sein des services de protection maternelle et infantile. Cinq communes sont dotées de PMI départementales et municipales. Le territoire est couvert en tout par 102 centres PMI.

Tableau n° 4 : PMI départementales et communales

	PMI départementales	PMI communales	Total
Bobigny	2	1	3
Drancy	4	2	6
Le Blanc-Mesnil	1	3	4
Noisy-le-Sec	2	1	3
Sevran	1	3	4

Source : https://seinesaintdenis.fr/-PMI-

- Le département gère le fonds de solidarité pour le logement (FSL), une mission obligatoire au plan national, avec un réseau de guichets déconcentrés auprès des communes

Le FSL accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour payer leurs dépenses de logement. Pour les 30 communes qui le souhaitaient, le département leur a délégué l'animation de la commission d'attribution[102]. Celles-ci instruisent et valident les dossiers du FSL dans le cadre d'une enveloppe budgétaire départementale. Il s'agit d'une délégation partielle dans la mesure où le FSL est régi par un règlement départemental, qui fixe les critères d'attribution que toutes les commissions doivent respecter. Cette articulation entre l'administration départementale et l'administration communale chargée d'animer la commission exige une forte coordination[103].

[102] Pour les dix autres (Coubron, Gournay-sur-Marne, Le Blanc-Mesnil, Le Raincy, Les Pavillons-sous-Bois, Livry-Gargan, Montfermeil, Neuilly-Plaisance, Vaujours, Villemomble), la commission d'attribution des aides et des recours mise en place par le département est compétente.

[103] L'équipe de l'administration départementale est chargée de la formation des agents instructeurs des commissions locales : elle propose une session de 6 jours de formation par trimestre, ainsi qu'une assistance téléphonique quotidienne. Les cadres de la DPAS sont mobilisés pour siéger aux commissions centrales et locales. Les 30 commissions locales ont de 1 à 3 personnes chargée de l'instruction en fonction de la taille des commissions. Les communes mettent ces agents à disposition sans contrepartie financière.

La seule coordination avec le niveau des EPT dans ce domaine concerne les aides en faveur des impayés d'eau (chap. VII du règlement). Le département associe les EPT, compétents en matière d'eau, aux visites à domicile des ménages bénéficiaires, afin de les aider à moins consommer. Le département a précisé lors de la contradiction, que cette coordination serait renforcée par la création d'un service local d'intervention pour la maitrise de l'énergie (SLIME) en 2023.

En dehors de cette association quotidienne du bloc communal aux actions du département, les responsabilités partagées en matière de logement sont présentées en partie n° 4.

- Dans le domaine de la mobilité, l'articulation avec le niveau communal pour la mise en œuvre du plan vélo, implique des échanges techniques fréquents du fait de l'imbrication des interventions sur voirie

Cette coordination informelle n'impliquant pas les élus n'appelle pas de formalisation en toutes circonstances. Le département considère qu'un conventionnement avec chaque commune serait lourd à mettre en place et à suivre. Cependant, les réalisations locales doivent être coordonnées pour participer à la cohérence du plan des voies cyclables du territoire. Comme la chambre l'a relevé dans son rapport sur la commune de La Courneuve, la continuité cyclable n'est pas acquise, « le réseau cyclable (…) reste indigent car peu étendu et peu connecté »[104]. Dans ce domaine d'infrastructure à réseau, l'articulation des interventions entre communes, EPT et département est une condition à la fois de l'efficacité et de l'efficience.

Le département a des relations très étroites avec la Ville de Paris, du fait de son importance et de sa proximité au sein de la métropole, du fait également que la Ville dispose d'un statut spécifique avec toutes les compétences départementales en plus des compétences communales.

Encadré n° 3 : Focus sur les relations du département avec la Ville de Paris

Selon le département, plusieurs dispositifs conventionnels le lient à la Ville de Paris, notamment :

- en matière olympique (avec une première convention en 2016 avec Paris et les quatre EPT, puis une seconde convention en 2019) ;

- en matière culturelle, avec l'adhésion et le soutien donné en commun à des EPCC (atelier Médicis, maison des métallos et maison des pratiques artistiques amateurs) ;

- en matière de santé, avec la mission métropolitaine de prévention des conduites à risques (administration commune).

Le travail en commun est cependant bien plus vaste. Comme le souligne le rapport de la chambre sur « la Ville de Paris et sa métropole »[105], le patrimoine de la ville hors les murs, notamment les canaux et les cimetières, constitue un trait d'union historique avec les départements et les communes de la petite couronne (héritage de l'ancien département de la Seine, pour l'essentiel). Ainsi, la Ville de Paris est propriétaire et responsable de l'entretien d'un réseau fluvial de 130 km de voies navigables, présenté explicitement par la Ville comme « *un espace de loisirs et un vecteur de renouvellement urbain pour les territoires qu'il traverse* ». Le département intègre ainsi dans les 120 kilomètres de son plan vélo 16 kilomètres sur les berges du canal de l'Ourcq.

Le rapport évoque également les nombreux syndicats interdépartementaux associant Paris et la Seine-Saint-Denis : syndicat interdépartemental pour la gestion des parcs de sports de Bobigny et de La Courneuve, SOGARIS, SIAAP. L'inspection générale des carrières de la ville intervient sur le territoire des départements de la petite couronne par l'intermédiaire de conventions et l'atelier du boulevard périphérique réunit de façon informelle tous les acteurs concernés.

Il s'agit donc pour l'essentiel d'un travail en commun résultant des compétences départementales de la Ville, largement issues de l'ancien département de la Seine.

[104] Rapport d'observations définitives, 2022 (page 50).
[105] Rapport d'observations définitives, 2022 (page 10 et s.).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le couple départements-communes, tel que décrit par la doctrine, est pleinement illustré par la coopération dans le département de Seine-Saint-Denis avec le bloc communal. Elle porte sur de nombreux domaines et permet souvent de répartir les interventions ou les financements, voire de partager les objectifs politiques. Elle se traduit par un partenariat avec les communes, plutôt qu'avec les EPT, même si dans certains domaines le département envisage de se rapprocher de ceux-ci, dans la mesure où leur niveau d'intégration intercommunale le permet.

Il existe sans doute des raisons locales à la préférence communale en petite couronne : la pratique intercommunale y est très récente, et les EPT ont parfois été établis sur des périmètres non choisis. Leur gouvernance est dans certains cas dysfonctionnelle, comme les rapports de la chambre l'ont montré.

Il existe aussi des ressorts plus profonds. Historiquement, communes et départements étaient les deux seuls niveaux de collectivités existants (régions et EPCI sont de création beaucoup plus récente). Le mode de scrutin rapproche indéniablement le conseiller départemental des communes de sa circonscription.

Au contraire, il y a peu de recoupement entre les compétences strictement régionales et celles qui sont départementales. Ces dernières présentent de nombreux points communs avec les services publics communaux traditionnels, notamment la présence d'un guichet accessible aux usagers (ce que n'ont pas toujours les EPCI ou les régions). Ces points communs permettent, par exemple, la délégation de la gestion de la commission locale d'attribution du FSL.

Le partenariat stratégique permet au département de diffuser ses objectifs politiques dans le domaine concerné, par exemple en matière de culture. Pour le FSL, toutefois, le partenariat avec les communes pose la question du maintien de l'égalité de traitement sur tout le territoire. La vérification de la bonne application du règlement départemental implique des coûts de coordination importants pour les services départementaux.

Le faible allant pour une coopération avec la région ou même une simple coordination, si elle s'explique par des raisons historiques, est assez difficile à justifier pour les compétences récentes du département, reposant sur un rôle plus stratégique avec l'élaboration des schémas obligatoires de planification. En matière d'accès à l'emploi ou au logement social, de tourisme ou d'agriculture urbaine, par exemple, les différents schémas directeurs établis au niveau régional ou départemental gagneraient à être établis en concertation, et leur mise en œuvre à faire l'objet d'un dialogue stratégique avec les EPT.

Il existe un net consensus implicite des différents niveaux territoriaux pour ne pas utiliser l'enceinte que constitue la CTAP comme lieu de discussion politique ou technique. S'agissant du département de Seine-Saint-Denis, il s'agit même d'une position explicite d'évitement de la logique institutionnelle pour privilégier, lorsqu'il le souhaite, une coordination souple et informelle.

4 LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HEBERGEMENT

4.1 Des enjeux majeurs liés au contexte local particulier

Comme le rappelle le plan « Pour un État plus fort en Seine-Saint-Denis », la situation du logement y est plus dégradée qu'ailleurs : 110 000 dossiers de demandes de logement social sont en attente (ce qui représente 17 % des ménages) et 7,5 % du parc privé est vétuste[106]. Le taux de logement social est déjà le plus élevé de France avec environ 221 083 logements sociaux en 2017, soit 37,5 % des résidences principales. Le délai d'attente médian est de 24 mois, le plus élevé d'Île-de-France avec Paris. Le diagnostic du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement (PMHH) montre que dans les EPT de Seine-Saint-Denis, la situation se dégrade plus vite qu'ailleurs[107].

Les deux tiers du parc se concentrent dans les quartiers prioritaires de la ville. Le département recense 2 400 expulsions locatives par an et prend en charge et héberge à l'hôtel 550 ménages. 20,6 % des logements sont suroccupés[108].

Le problème de la faible qualité des logements est renforcé par la hausse continue des prix et des loyers dans l'agglomération parisienne : en Seine-Saint-Denis, quoique le niveau soit moins élevé qu'ailleurs, le prix moyen au m² est de 4 000 euros, soit + 29% depuis 5 ans[109].

Les besoins de construction de nouveaux logements sont également prégnants en Seine-Saint-Denis. La préfecture de région évalue dans son projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, actualisé en 2022, le besoin de constructions neuves sur le territoire métropolitain à 38 000 par an, dont 11 800 en Seine-Saint-Denis. Des entretiens avec le département, il ressort que le renouvellement urbain fait peser une contrainte plus particulière dans cette zone : les opérations de renouvellement se traduisent souvent par des destructions de logements sociaux, et en général très sociaux[110]. Il est alors nécessaire de construire d'autant plus pour obtenir une création nette de logements,[111] et il est difficile d'équilibrer les opérations de construction par les organismes agréés avec des logements de catégorie Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)[112], au regard du coût du foncier.

Le département a conservé, comme la loi le permet, un office départemental qui lui est rattaché, Seine-Saint-Denis Habitat, dont les 31 906 logements sont tous situés en Seine-Saint-Denis. Cet organisme a connu des difficultés financières par le passé, il est placé depuis 2008 sous un protocole de consolidation avec la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Après avoir bénéficié de deux avenants, un nouveau protocole sera élaboré pour prendre en compte les projets inscrits au NPNRU (négociation en cours). Le département a largement soutenu son établissement, avec 67,2 M€ versés entre 2008 et 2020. Au titre de la nouvelle période de la convention cadre (2021-2025) qui le lie à l'OPH, 31 M€ seront à verser sur la période[113]. Actuellement, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) considère que la situation financière de l'organisme est assainie[114].

[106] Contre 4% en Île-de-France (y compris Seine-Saint-Denis). Dans le département, il s'agit de 2,8 % du parc occupé en propriété et 15,8 % du parc locatif privé.
[107] Le nombre de demandeurs de logement social y augmente plus que la moyenne métropolitaine de 7% (9,6% pour Grand Paris Grand Est, 8,9% pour Plaine Commune et 8,3% pour Paris Terres d'Envol).
[108] Source : Insee (données 2019).
[109] Source : Notaires du grand Paris, décembre 2021.
[110] Catégories PLAI et PLUS.
[111] Les 15 dossiers ANRU et les autres programmes de réhabilitation hors ANRU dans lequel Seine-Saint-Denis Habitat est impliqué portent sur 50% de son parc de logements.
[112] Aux loyers les plus bas.
[113] Article 3.
[114] ANCOLS, Rapport de contrôle n°2018-024.

4.2 Les actions menées en Seine-Saint-Denis

Le département intervient dans le domaine du logement au titre de trois dispositifs principaux : le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, la tutelle sur l'office départemental et le fonds de solidarité logement (FSL)[115].

Le service du logement au sein de la direction de la prévention et de l'action sociale compte environ 50 personnes et gère un budget de 13,5 M€. Il a été créé récemment, en 2018, pour centraliser la problématique du logement. Il gère également les dispositifs liés à l'hébergement, prises en charge en hébergement d'urgence, participation au dispositif national « Logement d'abord »[116], prévention des expulsions locatives.

Comme pour les autres politiques examinées, le département intervient de façon transversale sur cette problématique, en l'intégrant à la mise en œuvre de ses différentes compétences légales[117]. Ses actions en matière d'hébergement et de logement sont donc étroitement interconnectées.

Le département est compétent pour intervenir en faveur des personnes défavorisées. Il rédige à cet effet le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées[118] (PDALHPD), actuellement pour la période 2019-2025, qui est co-signé par le Préfet. Le plan définit la politique territoriale en faveur de l'accès et du maintien dans le logement des publics défavorisés, de l'hébergement et du logement accompagné en faveur des personnes sans abri, mal logées ou inaptes à occuper un logement autonome. Il fixe 6 axes prioritaires. Selon le document, « *les besoins identifiés dans le département mettent en exergue la nécessité d'intervenir sur tous les maillons de la chaîne de l'hébergement et du logement, de favoriser la réussite des parcours logement et d'assurer la qualité du parc de logements* ». L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit 14 types de publics prioritaires. Deux catégories en particulier sont très larges[119] et susceptibles de concerner très largement les demandeurs de Seine-Saint-Denis.

Au regard des besoins locaux, le département se trouve ainsi investi d'un rôle tout particulier. Il est acteur de la « chaîne de l'hébergement et du logement », alors même qu'il n'a aucune compétence d'ordre général dans cette politique, qui relève encore du bloc communal, dans l'attente de l'adoption du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMMH). Cette politique sera ensuite attribuée en principe à la métropole et à ses EPT exclusivement[120].

[115] Le département a instauré également 2018 un « fonds de solidarité énergie », dont les attributions sont réglées par le règlement général du FSL (chap. VI). Les aides attribuées pour le paiement des impayés d'énergie doivent permettre aux ménages, qui éprouvent des difficultés à s'acquitter de leur facture de gaz ou d'électricité de leur résidence principale, en raison d'une situation de précarité, et qui n'auraient pas pu trouver d'accord avec leur distributeur sur un règlement amiable, de se voir maintenir ou rétablir la fourniture d'énergie.

[116] Depuis 2018 : créer par l'État pour faire accéder des personnes sans abri ou en situation de grande précarité à un logement pérenne.

[117] Ainsi, dans le rapport d'orientation budgétaire pour 2022 : « *L'accompagnement à l'autonomie et à l'insertion des jeunes majeurs et des mères isolées se poursuivra, en soutenant les projets favorisant la mobilisation des dispositifs en faveur de ce public, notamment en matière de logement* » (p. 9).

[118] Plan prévu par l'article premier de la loi du 31 mai 1990 modifiée, dite loi Besson. L'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation identifie 13 catégories de publics comme étant prioritaires.

[119] « c) Personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale » et « f) Personnes exposées à des situations d'habitat indigne ».

[120] cf. rapport de la Cour sur l'organisation métropolitaine. Le PDALHPD est un document obligatoire. Le département est officiellement compétent pour « les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile » (article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles).

Pour agir, il a mis en place deux dispositifs particuliers dans le domaine de l'hébergement, et utilise l'OPH comme relais de son action dans le domaine du logement (y compris la construction et la rénovation urbaine). Au regard du soutien financier important apporté par le département depuis 2008, l'office constitue un prolongement indéniable de son action.

En février 2016, le conseil départemental a voté le développement de projets d'hébergement autres qu'à l'hôtel, en réorientant une partie des crédits départementaux aujourd'hui consacrés à la prise en charge à l'hôtel. Dans ce but, le département a porté, en collaboration avec des bailleurs sociaux, un projet visant à mobiliser des logements dans le parc social, pour en confier la location à une association chargée de l'accompagnement social des familles qui y sont hébergées. Il s'est également impliqué dans le plan pour le logement d'abord porté par l'État, qui promeut l'accès immédiat et pérenne au logement à la place des réponses d'urgence destinées aux personnes sans solutions d'hébergement[121]. Dans ce cadre, il a également mis en place un « fonds expérimental de garantie et de solvabilisation »[122].

La convention de 2021 liant la collectivité à l'OPH prévoit que celui-ci s'engage à maintenir le stock de logements, pour lequel le département est réservataire, à 264. Les logements sont attribués soit aux publics départementaux pris en charge par les services sociaux, soit aux agents départementaux. Les nouveaux logements proposés par le département seront répartis pour 20 % dans les « logements passerelles », via des partenaires associatifs du département chargés des ménages relogés. L'OPH s'engage aussi à participer aux efforts de prévention de l'expulsion locative.

En matière de construction, la convention-cadre prévoit également le soutien sous forme de garanties d'emprunt par le département, sur demande de l'OPH. Le département octroie aussi parfois sa garantie à d'autres opérateurs, en particulier lorsque ceux-ci n'obtiennent pas de garantie de la commune concernée.

Dans le secteur du parc privé le département s'est associé à une opération programmée d'amélioration de l'habitat urbain ; il a signé la convention liant l'ANAH, Est Ensemble et la commune de Pantin concernant l'opération de requalification des Quatre-chemins, portant pour l'essentiel sur l'amélioration de l'habitat privé dégradé et la résorption de l'habitat indigne. Ce dernier volet présente un lien, plutôt indirect mais réel, avec les compétences sociales du département, en particulier sur le logement des personnes défavorisées. Cependant l'intervention dans l'opération de requalification n'est pas directement liée à une compétence légalement attribuée au département.

Dans un domaine proche, le département a signé la convention multipartite, portant sur l'opération d'intérêt national de requalification de la copropriété dégradée (ORCOD-IN) du Parc de la Noue à Villepinte. Il s'engage en particulier à mobiliser le FSL « pour faciliter l'accès au logement et le maintien dans le logement, et notamment pour faciliter le traitement des impayés de charge des copropriétaires occupants »[123] , ce qui relève bien de sa compétence.

[121] Depuis 2016, la mobilisation de logements dans le parc des bailleurs sociaux permet à l'association « La Sauvegarde » de disposer de locations « temporaires »de logements sociaux, l'association prenant en charge la gestion locative des logements concernés et le suivi social des familles hébergées pour accéder ensuite à un logement durable. Dans le cadre de l'élargissement de cette politique d'hébergement autre qu'à l'hôtel, un appel à projets a été lancé en janvier 2018 pour sélectionner de nouvelles associations (La Sauvegarde, le Groupe SOS Solidarités et Solidarités Nouvelles pour le Logement), chargées de l'accompagnement social des ménages, de l'équipement et de la gestion locative des logements, ainsi que de la préparation de la sortie d'hébergement des ménages vers un logement autonome ou une structure adaptée.

[122] Le fonds de garantie et de solvabilisation porte sur deux volets : assurer la couverture des bailleurs engagés dans la démarche du Logement d'Abord, contre les risques de dégradation non couverts par les dispositifs de droit commun ; solvabiliser les ménages qui n'ont temporairement plus de ressources.

[123] Pour l'action de l'État et des collectivités en matière de rétablissement des copropriétés dégradées, cf. le rapport de la Cour de 2022.

4.3 Mode de coordination avec les autres acteurs : l'État et le bloc communal

4.3.1 Avec l'État

Dans le domaine de l'hébergement, concertation et coordination sont menées prioritairement avec l'État, et en particulier la DRIHL en Île-de-France, qui est compétente[124].

Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) sont chargés de l'actualisation des plans départementaux de lutte contre l'habitat indigne, qui fixent les actions prioritaires et les objectifs sur trois ans. Ils sont co-animés par les unités départementales de la DRIHL, les directions départementales des territoires (DDT) et les délégations départementales de l'Agence régionale de santé (ARS). Ils réunissent les différents acteurs de l'État et des collectivités locales engagés dans la lutte contre l'habitat indigne, notamment le département, dans des structures de pilotage.

Le document programmatique qu'est le PDALHPD a pour copilote le préfet. Le plan instaure en principe un « cadre institutionnel partenarial » entre les deux autorités, préfet et département, mais en pratique il n'est pas l'outil de coordination. Ce plan est même considéré comme assez formel par le département, qui indique que le véritable lieu de coordination avec l'État est plutôt le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'Île-de-France[125], au niveau régional, sur lequel il porte une appréciation plutôt positive (notamment concernant l'impulsion donnée par le préfet).

Le CRHH est notamment l'instance d'adoption du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)[126]. Le préfet a en particulier réactivé en janvier 2022 la révision du schéma, qui initialement ne présentait pas les objectifs de construction et de production sociale à l'échelle de Paris et des établissements publics territoriaux. Il s'agissait alors de « donner plus de latitude à la Métropole du Grand Paris (MGP) pour l'élaboration de son PMHH ». En l'absence d'adoption de celui-ci fin 2021, le préfet a finalement décidé de procéder à la révision du schéma pour l'enrichir de cette partie opérationnelle.

4.3.2 Avec le bloc communal

Le plan permet de fixer les priorités stratégiques partagées, mais ne prévoit pas de coordination particulière avec les collectivités, chargées également de la planification en matière de logement. Les collectivités associées au PDALHPD, sans être signataires, sont les EPT et la MGP, aucune commune ne l'est, bien qu'elles administrent elles-mêmes la commission locale FSL (cf. ci-dessus).

Or, d'une part, les attributions de logement que le département impose à son OPH, relèvent de la commission d'attribution (CAL) du bailleur, et doivent respecter les critères des conventions intercommunales d'attribution, ce qui est bien précisé dans la convention. Le besoin d'articulation des niveaux intercommunal et départemental est donc avéré. Au plan opérationnel, aucune articulation formelle avec les EPT n'est établie. Comme le souligne le département, en cas de proposition d'attribution par l'OPH départemental à une personne défavorisée, l'office doit appliquer des critères différents selon le territoire de l'EPT concerné, ce qui complexifie son travail.

[124] Articles L. 121-7 et L. 345-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.
[125] Le CRHH est une instance co-présidée par le président du conseil régional et le préfet de région. Il assure la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région d'Île-de-France.
[126] Arrêté en décembre 2017 par le préfet de région d'Île-de-France pour 6 ans.

D'autre part, 4 des 6 axes prioritaires de la Seine-Saint-Denis seraient concernés par les documents programmatiques adoptés par d'autres niveaux. Ces différents niveaux, décrits par le plan même comme des « « instances de coordination indépendantes », sont reproduits ci-dessous :

Tableau n° 5 : Instances de coordination indépendantes du plan (p. 85)

	Axe 1| Favoriser l'accès au logement	Axe 3| Répondre aux besoins en logements spécifiques de certaines publics et adapter l'habitat	Axe 4 | Prévenir les expulsions locatives	Axe 6 | Accompagner les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de prévention de l'habitat dégradé
Région	« Le pack mobilité »	Schéma Régional de l'habitat et de l'Hébergement (SRHH)		
Métropole		Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement (PMHH)		
Département		Schéma Départemental d'Accueil et d'Habitat des Gens du Voyage 2016-2022 Schéma Autonomie 2019-2023	Charte Départementale de Prévention des Expulsions (2015)	Plan Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne pour la période 2018-2021
EPCI	Conventions Intercommunales d'Attribution (CIA)			

Source : PDALHPD

Outre la compétence d'attribution qui relève des EPCI (en petite couronne des EPT), les trois autres axes concernent également l'action de la Métropole via le PMHH.

Or, comme la chambre l'a déjà relevé, à ce stade la métropole du Grand Paris a failli à son obligation d'adoption du PMHH, donc en tout état de cause aucune articulation avec elle ne peut être instaurée. La révision proposée par le préfet du CRHH, si elle ventile bien les objectifs de constructions de logements sociaux par territoire, ne prévoit pas de ventilation par catégorie de HLM. Dans ce domaine, le SRHH ne peut donc totalement suppléer l'absence de PMHH. À ce stade, l'action des collectivités pour répondre aux besoins catégoriels de logement sur le territoire de la métropole, n'est pas coordonnée.

Il n'existe donc pas d'articulations entre les collectivités ayant un rôle de planification, de construction et d'attribution de logements sociaux.

Les EPT ne sont pas non plus signataires (ni aucune commune) de la charte départementale pour la prévention de l'expulsion, prévue à l'article 7-1 de la loi du 31 mai 1990. Dans ce domaine, la règlementation a instauré une commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (axe 4 du plan départemental), dont font partie en principe avec voix délibérative, les « représentants d'un établissement public de coopération intercommunale doté d'un programme local de l'habitat exécutoire »[127]. Or, dans cette matière c'est le PMHH qui tient lieu de programme local de l'habitat, le niveau de collectivité compétent au sens des textes (soit la MGP, soit les EPT) n'est pas clairement établi.

[127] Article 3 du décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département développe une approche intégrée de l'accompagnement social et place le logement parmi les priorités de cet accompagnement (après la résorption des dettes et avant l'éventuel accès à l'emploi). Au regard des besoins locaux, le département se trouve investi d'un rôle tout particulier, acteur de la « chaîne de l'hébergement et du logement », alors même qu'il n'a aucune compétence dans cette politique. L'OPH est un relais important de son implication.

Toutefois, ses actions, y compris celles par lesquelles il s'implique dans les programmes de rénovation urbaine, se heurtent à la dispersion des compétences sur les questions de logement, et à l'absence de pilotage par le PMHH. Le contexte très particulier de la compétence sur le logement social dans le cadre métropolitain, rend impossible une discussion entre des acteurs dont les rôles ne sont pas bien établis.

Les leviers du département sur la coordination de l'aide au logement face au risque d'expulsion sont également limités.

5 LE SOUTIEN A L'IMPLANTATION DE SERVICES DE SANTE

L'accès aux soins est d'abord la mission des établissements publics de santé, établissements de l'État dans les territoires. Les compétences des collectivités dans ce domaine sont en principe plus résiduelles.

Cependant, leurs interventions dans ce domaine vont croissant, au fur et à mesure de la rationalisation de la carte médicale. Couvrir l'ensemble du territoire a un coût d'autant plus important, que les équipements requièrent des investissements considérables. L'implantation de médecins libéraux étant libre, certaines zones sont inégalement pourvues en professionnels de santé (étude nationale de la DREES en 2017[128]). Les territoires ruraux sont désormais sujets à la désertification médicale, ce qui signifie un accès aux soins de proximité insuffisant par rapport aux besoins. Le problème est désormais étendu à d'autres types de territoires, tels que les quartiers urbains défavorisés comme en Seine-Saint-Denis. La conjonction de la forte densité de population et de sa paupérisation fait de ce territoire un cas spécifique au plan régional, et place le chef de file de l'action publique en matière sociale et médico-sociale, qu'est le département, face à des enjeux renforcés d'accès à la santé (y compris à la protection maternelle et infantile).

5.1 Le droit positif en matière d'action publique locale pour la santé

L'accès à la santé est un droit fondamental[129]. Les communes conservent une clause de compétence générale, qui leur permet d'agir dans tous les domaines intéressant leur territoire. Le droit positif leur attribue aussi des missions spécifiques, via notamment les centres communaux d'actions sociales (CCAS), prévues par le décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des CCAS, en particulier celle d'analyse des besoins sociaux dans la première année du mandat.

[128] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-08/dd17.pdf.
[129] L'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 indique " La Nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ".

5.1.1 La gouvernance de la santé

L'État reste très présent dans la coordination générale de la santé, à la fois pour des questions de moyens financiers, puisqu'il gère les établissements publics d'envergure tels que les hôpitaux publics, et pour garantir l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire national. Le code de la santé publique promeut une « démocratie sanitaire infrarégionale » pour associer les collectivités (art. L. 1434-9 du code la santé publique). Il prévoit des conseils territoriaux de santé (CTS), dont le pilotage est confié à l'Agence régionale de santé (ARS), sur la base d'un projet régional de santé, qui prend en compte les travaux des équipes de soins primaires et des communautés professionnelles de territoires. Des élus nationaux et locaux siègent aux conseils territoriaux de santé, dont les membres sont nommés pour cinq ans. En Île-de-France, ils sont organisés au niveau départemental. Au CTS de Seine-Saint-Denis sont nommés des élus régionaux, départementaux et municipaux[130] (voir annexe n° 9).

Les missions du CTS mettent en œuvre le principe fixé par la loi selon lequel « l'ensemble des acteurs de santé d'un territoire est responsable de l'amélioration de la santé de la population de ce territoire, ainsi que de la prise en charge optimale des patients de ce territoire ». La coordination avec les autres échelons locaux passe par des contrats locaux de santé prévus à l'art. 1434-10 IV du code de la santé publique[131].

Le département dispose d'un siège dans tous les conseils de surveillance des établissements publics de santé situés dans son ressort géographique[132].

5.1.2 Les interventions des collectivités locales en matière de santé

Depuis la loi NOTRé, le département est chef de file en matière sociale et médico-sociale, et il peut agir sur son territoire sur le fondement du principe de solidarité[133]. Certaines attributions précises lui sont assignées, telles que la protection de l'enfance, la prise en charge des personnes handicapées, la protection maternelle et infantile. Il partage avec la région la participation aux différentes commissions exécutives des ARS, et l'attribution d'aides à l'installation dans les zones déficitaires (article L. 1511-8 du CGCT). Il partage avec le bloc communal aussi l'attribution de telles aides, et, par ailleurs, le devoir d'alerte sanitaire, la lutte anti-vectorielle et l'organisation de campagnes vaccinales gratuites.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS) permet aux départements de créer et de gérer des centres de santé, ce qu'ils faisaient déjà. Précédemment, l'attribution n'était expresse que pour les communes. Comme en témoignent certaines initiatives récentes visant à résorber les déserts médicaux, la loi a, dans ce domaine, parfois validé les expérimentations plutôt qu'elle n'en a créées[134]. Les centres de santé peuvent être publics ou privés, notamment quand ils sont créés à l'initiative de mutuelles. Ils ont un statut uniformisé depuis 1991.

---

[130] Le dernier compte rendu disponible concernant le CTS de Seine-Saint-Denis date du 26 avril 2021 et le département était représenté par Mme Pastor, chef du service de la prévention et des actions sanitaires.

[131] « - La mise en œuvre du projet régional de santé peut faire l'objet de contrats locaux de santé conclus par l'agence, notamment avec les collectivités territoriales et leurs groupements garantissant la participation des usagers, notamment celle des personnes en situation de pauvreté, de précarité ou de handicap et, portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social. Les contrats locaux de santé comportent un volet consacré à la santé mentale, qui tient compte du projet territorial de santé mentale. Ils sont conclus en priorité dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins, au sens du 1° de l'article L. 1434-4. Les projets de santé des communautés professionnelles territoriales de santé s'appuient sur les contrats locaux de santé, lorsqu'ils existent ».

[132] Par exemple, art. R-6143-2 CSP : « Les conseils de surveillance composés de neuf membres comprennent :
1° Au titre des représentants des collectivités territoriales :
a) Le maire de la commune siège de l'établissement principal, ou le représentant qu'il désigne ;
b) Un représentant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune siège de l'établissement est membre ou, à défaut, un autre représentant de la commune siège de l'établissement principal ;
c) Le président du conseil départemental du département siège de l'établissement principal, ou le représentant qu'il désigne ; ».

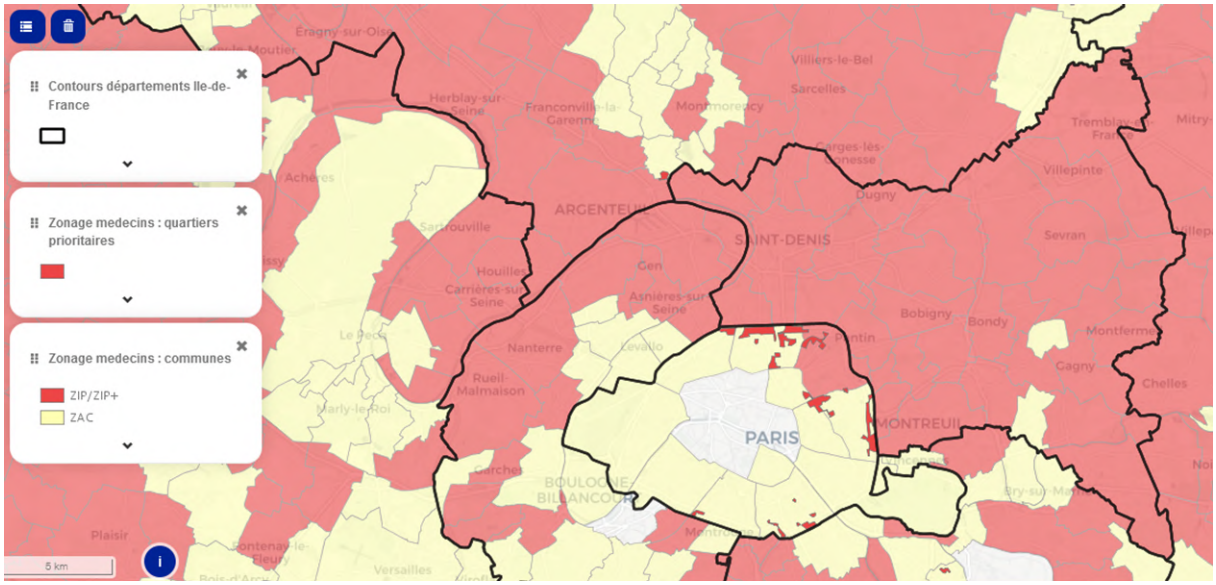
[133] Voir *supra*.

[134] Saône et Loire / Centre Val de Loire.

Dans l'exercice des missions sociales assurées par les départements (dépendance, grande pauvreté, mineurs non accompagnés, allocataire, etc.), en particulier en Seine-Saint-Denis, les problèmes de santé sont une question importante à traiter lors de la prise en charge. La région est, plus récemment, devenue un acteur sur ces questions de santé, en particulier parce que l'accès aux soins est un enjeu d'aménagement du territoire, et que la région est chef de file en la matière.

La région n'a toutefois pas le monopole du soutien financier à l'installation des professionnels de santé, dans les zones déficitaires en offres de soins. Les collectivités peuvent octroyer des aides à l'installation et au maintien des professionnels de santé, dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante, en application de l'article L. 1511-8 du CGCT. L'octroi de ces aides doit donner lieu à la signature d'une convention tripartite avec le professionnel de santé ou la structure de soins, l'agence régionale de santé et la collectivité. La quasi-intégralité du territoire départemental de Seine-Saint-Denis est classée en zone déficitaire.

Carte n° 3 : Carte récente des zones en déficit (octobre 2021)



Source : ARS Île-de-France https://santegraphie.fr/mviewer/?config=app/zonage_medecin.xml#

5.2 Un contexte exigeant pour la politique départementale en matière de santé

Le département consacre environ 2,1 Md € de dépenses de fonctionnement aux actions sanitaires et sociales, soit 72 % du total (43 % pour les Hauts-de-Seine durant le même exercice). Cet effort important repose d'abord sur des dépenses obligatoires représentées par les allocations individuelles de solidarité comme l'APA ou le RSA (744 M €). Les dépenses de la fonction de « prévention médico-sociale » représentent 71 M €[135].

5.2.1 Le cumul des difficultés de santé et d'accès aux soins pour la population du département

La Seine-Saint-Denis est fragilisée par une forte densité, une population aux moyens économiques plus contraints qu'ailleurs, avec des difficultés d'accès à l'information susceptibles d'aggraver les problèmes de santé, du fait de diagnostics et de traitements tardifs, et/ou mal observés par les patients. Ces freins à la consultation par le patient se cumulent avec une difficulté à attirer le personnel médical.

[135] Compte administratif 2020, p. 80.

Le manque de médecins libéraux et le déficit d'attractivité des professions du soins dans les zones défavorisées, conduisent à ce que la Seine-Saint-Denis connaisse le taux de densité des médecins libéraux le plus faible d'Île-de-France, avec 6,7 praticiens pour 10 000 habitants, tandis que Paris a le taux maximum de 12,1 pour 10 000[136]. L'offre de médecins spécialistes libéraux est quatre fois plus faible en Seine-Saint-Denis qu'à Paris. Les raisons de la désaffection des médecins en Seine-Saint-Denis sont multiples, celles qui reviennent le plus souvent dans les enquêtes ou les témoignages[137] sont d'ordre économique d'une part, et social de l'autre. D'un point de vue économique, la patientèle est souvent bénéficiaire des minima sociaux, et la rémunération de l'activité médicale est affectée par des aléas administratifs plus importants, et des diagnostics établis tardivement pour les patients en difficulté[138]. D'un point de vue social, la raison la plus souvent invoquée concerne la qualité de vie au travail. Une autre raison tient à la sécurité de l'exercice du métier, surtout quand il est exercé de façon isolée, en cabinet ou à domicile. Un des axes de la politique du département pour soutenir l'installation de nouveaux professionnels de santé, vise à promouvoir des lieux collectifs d'exercice. Il correspond en outre au désir des professionnels de travailler en réseau, et au souci d'améliorer le parcours de soin entre différentes spécialités.

Il est important de noter que l'augmentation des faits de violence ne concerne spécifiquement ni le secteur de santé, ni la Seine-Saint-Denis. En revanche, l'impact de ces agressions sur la qualité des soins, et même l'aptitude des professionnels à les prodiguer est réel[139]. La question de l'accès aux soins ne concerne pas que les médecins, mais aussi les infirmiers, les professions paramédicales, ce qui accentue l'impact de la désertification sur la santé des habitants.

Globalement, les observateurs admettent que « les besoins de santé [sont] d'autant plus importants que les populations sont socialement défavorisées »,[140] du fait d'une qualité de vie moindre en termes d'alimentation, de pollutions cumulées, de charges quotidiennes de transport ou de sédentarité ou même de difficultés linguistiques. Les difficultés d'accès aux soins expliquent le moindre niveau de santé des populations, mesuré par exemple par le taux de mortalité (indice comparatif de mortalité)[141]. Selon l'Ined, la surmortalité due au Covid-19 en mars et avril 2020 était de 134 % en Seine-Saint-Denis, contre 114 % pour les Hauts-de-Seine, et 99 % pour Paris[142] [143]. Les suites des infections au Covid-19 sont préoccupantes, et, de même que, d'une façon générale, l'état de santé des populations jeunes et issues des milieux défavorisés[144].

[136] https://www.iledefrance.ars.sante.fr/chiffres-cles-de-la-sante-en-ile-de-france
[137] https://www.ors-idf.org/fileadmin/DataStorageKit/ORS/Etudes/Etude_1490/ORS_deserts_medicaux_vf.pdf
[138] 92,8% des 1005médecins généralistes présents sur le territoire du département en 2019 sont conventionnés en secteur 1, http://www.odds93.fr/?babrw=racine/menuhaut/realisations-/portrait-social/babArticle_8
[139] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_onvs_2020_donnees_2019_vd_2021-03-11.pdf
[140] https://www.ors-idf.org/fileadmin/DataStorageKit/ORS/Etudes/2022/AccessibiliteMG/accesfranciliensauxMG.pdf
[141] https://iledefrance.mutualite.fr/content/uploads/sites/49/2020/10/etude-inegalites-santeIDF2020.pdf
[142] https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/surmortalite-covid-19-seine-saint-denis-invisibilite-des-minorites-dans-chiffres/
[143] https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/memos-demo/focus/surmortalite-covid-19-seine-saint-denis-invisibilite-des-minorites-dans-chiffres/
[144] Voir cahier sur la gestion du bâti scolaire, notamment les observations sur le plan de prévention de la sédentarité et de l'obésité, avec la montée en charge de l'offre de service départementale de sport-santé pour les collégiens, des actions en faveur de la santé nutritionnelle, en lien avec le renouvellement de la restauration scolaire départementale et le Plan Alimentaire Territorial, et le déploiement de bus de dépistage « santé » sur le territoire (prévention de l'obésité).

Assurer une proximité médicale fait donc partie d'un enjeu plus global autour de la santé (comme l'accès à une alimentation de qualité, cf. encadré n° 1 sur le plan alimentaire territorial). La prise en compte de ces fragilités de la population a sensiblement évolué entre 2013 et 2021 pour intégrer plus précisément dans le zonage territorial les critères socio-économiques, voire culturels[145] qui affectent le recours à un médecin, renforçant ainsi l'identification de la Seine-Saint-Denis comme « désert médical urbain ». Il s'ensuit que le nouveau zonage des territoires en déficit d'accès aux soins, désigne la Seine-Saint-Denis comme le département le plus concerné par les zones prioritaires. Cette cartographie permet d'identifier les territoires où mobiliser des dispositifs publics spécifiques, pour renforcer l'attractivité médicale. L'ensemble du mécanisme est piloté par l'ARS, qui préside le conseil territorial de santé.

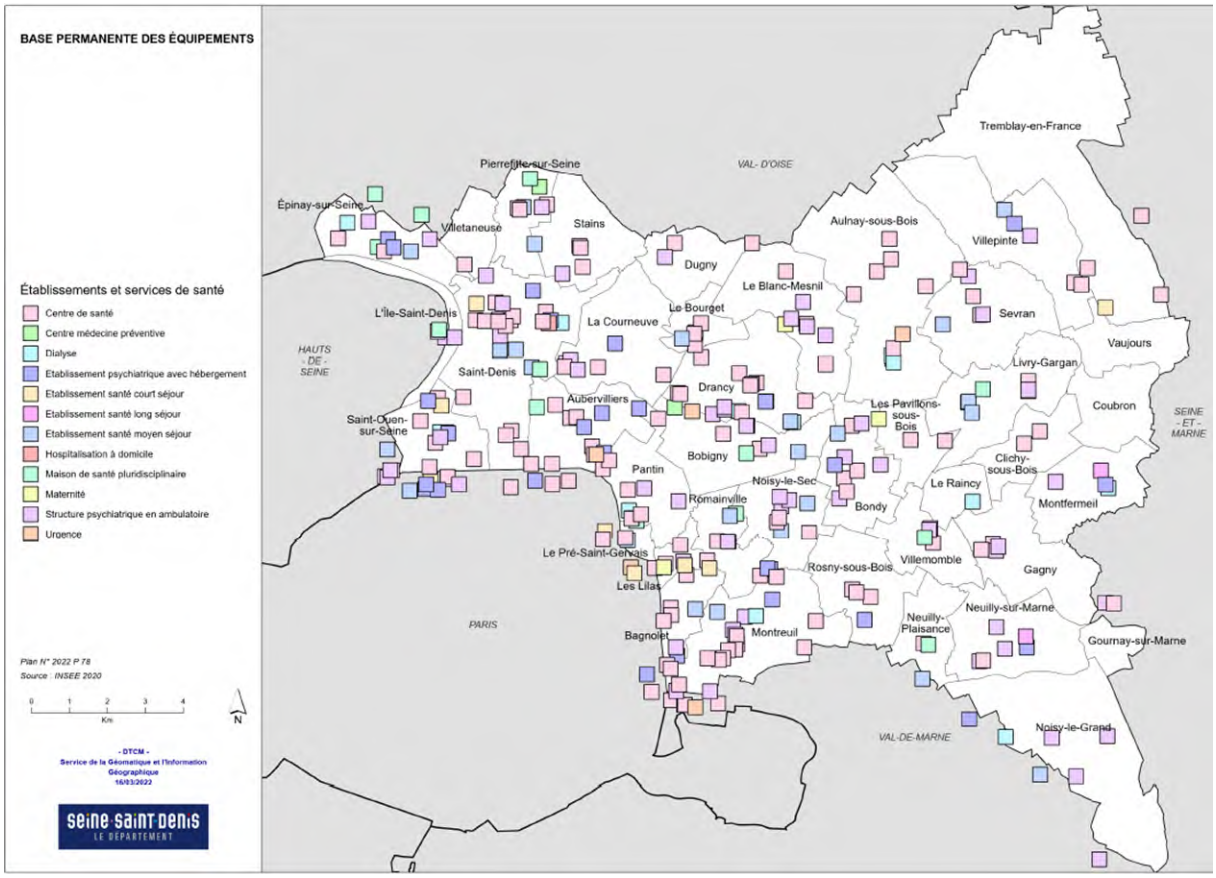
Les centres locaux de santé sont fortement implantés sur le département.

5.2.2 Dispositifs de soutien à l'accès aux soins mis en place par le département

Le département développe en matière de santé des outils classiques, et d'autres plus innovants, d'accès aux soins de santé. Une importante direction du Pôle Solidarité dotée de 800 agents, se consacre à la prévention et aux actions sanitaires, avec un souci de coordination entre les deux secteurs et avec d'autres entités impliquées sur le territoire. 19 % des effectifs (150 agents) sont déployés à l'extérieur du siège du département (voir *infra*). Cette direction comprend cinq services dont un service support et le service de prévention et des actions sanitaires[146].

[145] Arrêté du 1er octobre 2021 modifiant l'arrêté du 13 novembre 2017, relatif à la méthodologie applicable à la profession de médecin pour la détermination des zones prévues au 1° de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique.
[146] Service social sur 33 sites, service logement, observatoire des violences faites aux femmes, service de prévention et action sanitaire et service affaires générales.

Carte n° 4 : Carte des équipements de santé en Seine-Saint-Denis



Source : département de Seine-Saint-Denis

Le département mobilise quatre types de dispositifs : des centres départementaux de santé ; le soutien aux études médicales par un accord avec l'Université depuis 2012 ; des aides à la communauté médicale depuis 2018 ; la sensibilisation de la population aux principaux sujets de santé.

5.2.2.1 Les centres départementaux de santé

Le département a une délégation de l'ARS[147] pour les actions de santé recentralisées (tuberculose, cancer, vaccination, IST/VIH). Il gère le centre de dépistage et de prévention sanitaire (CDPS) de Saint-Denis et son antenne à Clichy-sous-Bois, le CDPS de Montreuil, ainsi que le centre gratuit d'information de dépistage et de diagnostic des infections par le VIH, les hépatites et les infections sexuellement transmissibles (CeGIDD) de Bobigny. Les centres consacrés à la lutte antivectorielle et à la vaccination sont liés à des partenaires pour leurs antennes : l'antenne du CDPS de Saint-Denis à l'association humanitaire Médecins du Monde ; l'antenne du CDPS d'Aulnay-sous-Bois au Centre hospitalier intercommunal (CHI) Robert Ballanger ; l'antenne du CeGIDD au CHI Le Raincy-Montfermeil.

[147] Convention-cadre portant sur la mise en œuvre par le département au titre de 2019 à 2021, des actions de santé recentralisées et des actions de lutte contre le VIH, les hépatites et les infections sexuellement transmissibles, à la suite de la délibération du conseil départemental n°2021-VII-24 du 1er juillet 2021.

Ces centres accueillent gratuitement et sans condition de couverture sociale. Ils regroupent du personnel médical (médecins, infirmières notamment) et des travailleurs sociaux. Selon le compte administratif 2020, le département pourvoit près de 90% de ses postes d'infirmiers et de sages-femmes et seulement 72 % de ses postes de médecins, dont 19 % sont des médecins territoriaux de 2e classe (cf. annexe n° 10). La plupart des centres de santé de Seine-Saint-Denis ne sont pas gérés par le département mais relèvent des communes. Quel que soit leur statut, ils accueillent des publics fragiles et n'ont pas vocation à compenser la diminution des ressources de la médecine de ville, exercée par les médecins et les autres professions du secteur libéral[148].

Le département s'est saisi d'autres leviers pour encourager la présence médicale sur son territoire.

Certains dispositifs largement mis en place par d'autres collectivités tels que les dispositifs autonomes de télémédecine, qu'elle soit pratiquée par du personnel salarié des collectivités ou dans des cadres professionnels privés, ne correspondent pas à la stratégie départementale. Le département privilégie la médecine mobile. C'est sous la forme de bus équipés que se développe dorénavant le service de santé bucco-dentaire du département, dont la forme classique est de plus en plus assurée par les communes, notamment dans le cadre scolaire[149]. Si ces programmes historiques sont en cours d'adaptation à la situation actuelle, ils visent toujours les populations les plus fragiles. Cette mobilité a été mise en œuvre aussi au service des communes pour la vaccination contre le Covid-19.

Le département entend progressivement renouveler son approche territoriale sanitaire et sociale en mettant fin aux délégations communales, et en regroupant son action dans des maisons départementales de solidarité. Les arguments avancés sont :

- la lisibilité de l'action départementale qui se déploie sur plusieurs champs liés entre eux, l'insertion, le logement, la santé,
- la nécessité de répondre aux besoins des populations sur le territoire d'une manière homogène ;
- le positionnement du département par rapport au bloc communal confronté à des incertitudes institutionnelles et financières en Île-de-France.

5.2.2.2 Le soutien aux études de médecine

Le département soutient depuis 2012 l'accès aux études de médecine des habitants par un partenariat avec l'université Paris XIII. Il consiste à financer une formation de préparation à la première année, commune à toutes les études de santé, de façon à augmenter les chances de succès d'une dizaine de bénéficiaires par an. Selon les études du département, les étudiants originaires du département sont plus nombreux à rester exercer sur le territoire. La convention 2019-2022 porte sur un budget de 120 000 €.

Plusieurs collectivités en France utilisent ce levier de l'encouragement aux études. Conformément à la stratégie de mise en avant des ressources du département, la Seine-Saint-Denis organise un dispositif en faveur de jeunes de son territoire, alors qu'ailleurs, ce soutien peut s'adresser à de futurs médecins européens ou internationaux, et prendre la forme de bourses individuelles. Le département a fixé à 10 ans la durée de suivi des étudiants et va donc en 2023 évaluer le dispositif sur toute la durée de la formation, de la préparation à l'installation.

[148] Le recours à des médecins salariés est utilisé dans d'autres collectivités pour exercer la médecine de ville. Par exemple, dans le département de la Saône-et-Loire, via des centres de santé qui vont mailler le territoire dans les prochaines années et pour lesquels le département à une stratégie d'employeur citée en référence, alimentant aussi les préoccupations de concurrence territoriale dans le domaine.

[149] Il s'agit d'un service développé dans l'après-guerre principalement au service des enfants, les centres de santé municipaux ne proposant que peu de soins bucco-dentaires.

Cependant, l'action du département pour soutenir la phase préparatoire aux études de médecine des étudiants n'a pas de base légale.

Recommandation régularité 2 : Adosser le dispositif de soutien à la phase préparatoire aux études de médecine, à une convention avec la région, détentrice de la compétence en matière d'enseignement supérieur, conformément à l'article L. 1111-9, II-8°, du CGCT.

5.2.2.3 Les aides à l'installation

Pour des médecins formés et diplômés, le département peut participer à leur installation dans le cadre de l'ouverture de maisons de santé pluri-professionnelles (MSP). Ces aides financières sont ponctuelles et limitées : elles sont assez secondaires dans la stratégie départementale. Quatre MSP, celles de Romainville et Livry-Gargan en 2018 et celles de Pantin et du Pré-Saint-Gervais en 2020, sont soutenues par le dispositif créé par une délibération du 8 novembre 2018. La subvention d'investissement du département est plafonnée à 10 000 €. La mise en œuvre reste toutefois conforme à la stratégie partenariale, parce que les dossiers sont instruits par l'ARS, qui se prononce sur la pertinence professionnelle du projet.

5.2.2.4 Sensibilisation des populations aux principaux sujets de santé

Dans ses recherches de solutions innovantes et d'interactions avec toutes formes de solution, en particulier celles qui impliquent les administrés, le département a noué un partenariat avec des philanthropes privés via l'Académie populaire de la santé, plateforme de médiation sur la santé, destinée en particulier à passer outre les obstacles socio-culturels d'accès aux soins[150]. Il s'agit d'un mécanisme similaire à celui du marketing territorial fondé sur l'identification, le soutien et la diffusion de pratiques par des « ambassadeurs » bénévoles, bénéficiant de formations et d'appuis pour assurer un accompagnement par les pairs.

Le département ouvre une fiche « santé » au sein de son appel à projet « Agir en SSD ».

Schéma n° 2 : Les soutiens de l'action publique à l'implantation d'activités médicales

Source : CRC

L'enjeu mobilise le département dans ses fonctions sociales classiques, et dans sa recherche de dispositifs d'innovation sociale/territoriale. Il interagit largement avec l'ARS et le bloc communal (circonscription sociales déléguées).

[150] En partenariat avec la Fondation BNP Paribas.

5.3 Mode de coordination avec les autres acteurs : l'État, les communes, la région

Les principaux interlocuteurs du département en matière de santé sont les services de l'État et les communes, les contrats locaux de santé en sont la traduction opérationnelle. Le département y développe sa « volonté de s'inscrire dans des dynamiques locales de coopération pour la santé des publics les plus en besoin, et la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé, au travers du renforcement des partenariats de proximité avec tous les acteurs concernés et les communes »[151].

5.3.1 État et bloc communal : les partenaires opérationnels de santé

Durant la période sous revue, 32 contrats locaux de santé ont été mis en œuvre dans 22 communes sur les 40 du département[152]. Ils appliquent le projet territorial de santé piloté par l'ARS dont le département est un acteur à part entière, contrairement aux contrats de ville que le département co-signe mais ne co-rédige pas. La santé, sous l'angle à la fois de l'état des personnes et des interventions publiques sur le territoire, relève d'un axe présent dans l'ensemble des contrats de ville, et dans les échanges informels avec les communes menés par le département, au moins sur la base des activités de PMI[153]. La chambre relève dès lors, avec le bloc communal et spécifiquement avec les communes sur le volet de la santé, une attention portée sur la coordination des interventions (délégations d'actions sanitaire et sociale) et sur l'effet levier des aides (intervention sur les maisons de santé), particulièrement avec les CCAS[154].

Depuis la loi de modernisation du système de santé de 2016, les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) bénéficient d'un financement de l'ARS, après validation d'un projet de santé, prenant en compte le taux de couverture de la population et la pertinence de l'offre de soins. Il peut s'agir d'implanter une maison de santé pluri-professionnelle comme à Pantin. Le département est encore peu investi dans ces structures locales crées à l'initiative des professionnels.

Dans le cadre de la prévention, en amont de l'intervention de services de santé ou en accompagnement des professionnels de la dépendance, le département a développé un partenariat original avec la Ville de Paris. En dehors du bloc communal de Seine-Saint-Denis, et dans le cadre d'une coopération de type interdépartemental, il gère la Mission métropolitaine de prévention des conduites à risques (MMPCR) créée en 2013 à Pantin.

Encadré n° 4 : Fonctionnement de la MMPCR

La mission traite de dépendances qui touchent un public qui peut être commun à la métropole comme au département : consommation de substances psychoactives, dépendance aux outils numériques, comportements sexuels à risques, comportements violents ou assimilés. La gouvernance originale repose sur deux missions dépendant chacune d'entités distinctes, dont le Pôle « solidarité » du département. Certaines actions sont mutualisées et d'autres sont destinées à chacun des deux territoires. Un comité de pilotage et un comité de suivi organisent la structure. Les missions accompagnent les acteurs locaux avec deux priorités : la transdisciplinarité et l'apprentissage par l'expérimentation. La santé est leur deuxième champ d'intervention après l'éducation.

[151] https://ressources.seinesaintdenis.fr/IMG/pdf/2020_03_12_contral_local_sante_stdenis.pdf, page 8.
[152] https://ressources.seinesaintdenis.fr/IMG/pdf/2020_03_12_contral_local_sante_stdenis.pdf ou https://ressources.seinesaintdenis.fr/IMG/pdf/2020_03_12_contral_local_sante_montreuil.pdf.
[153] Voir notes du département pour les rencontres 2018 et 2019 avec la commune de Coubron.
[154] https://www.saint-ouen.fr/services-infos-pratiques/sante-et-action-sociale/235-centre-communal-d-action-sociale-ccas.html.

5.3.2 La région actrice récente en matière de santé, avec laquelle le département se coordonne peu

Que ce soit dans le cadre de la connaissance du territoire, ou des aides directes à l'installation de professionnels de santé, le département et la région se coordonnent peu.

5.3.2.1 L'absence de partage de données

Les données recherchées pour établir, confirmer ou éclairer un constat sur la santé sont issues d'une multitude de sources. Il n'est pas du tout évident de trouver des complémentarités entre les sources régionales et départementales, alors que celles de l'Assurance maladie et du département sont relativement coordonnées, dans le cadre de l'observatoire départemental des données sociales. La région met en ligne des données et des études, surtout grâce à l'observatoire régional de santé qui relève de l'Institut Paris Région (agence d'urbanisme investie dans tous les travaux de planification de la région, voir schéma n° 1), avec la limite du ressort géographique des territoires de santé qui sépare la Seine-Saint-Denis en deux parties, le nord et le sud.

Face au secret professionnel du praticien et à la protection des données personnelles des patients, certaines informations, notamment sur les professionnels de santé libéraux ou salariés, en particulier sur leurs activités de soins, ne peuvent être totalement publiques, ni même facilement mutualisables. En revanche, en vue d'assurer une meilleure connaissance du territoire et pour mobiliser des ressources complémentaires en vue de réduire les inégalités, il pourrait être utile de regrouper les informations mutualisables sur les offres de soins, les types d'actions publiques, les montants engagés et les évaluations en cours, puis de les cartographier. Cette coordination, à l'instar de ce qui a été envisagé sur les questions de mobilité, n'existe pas.

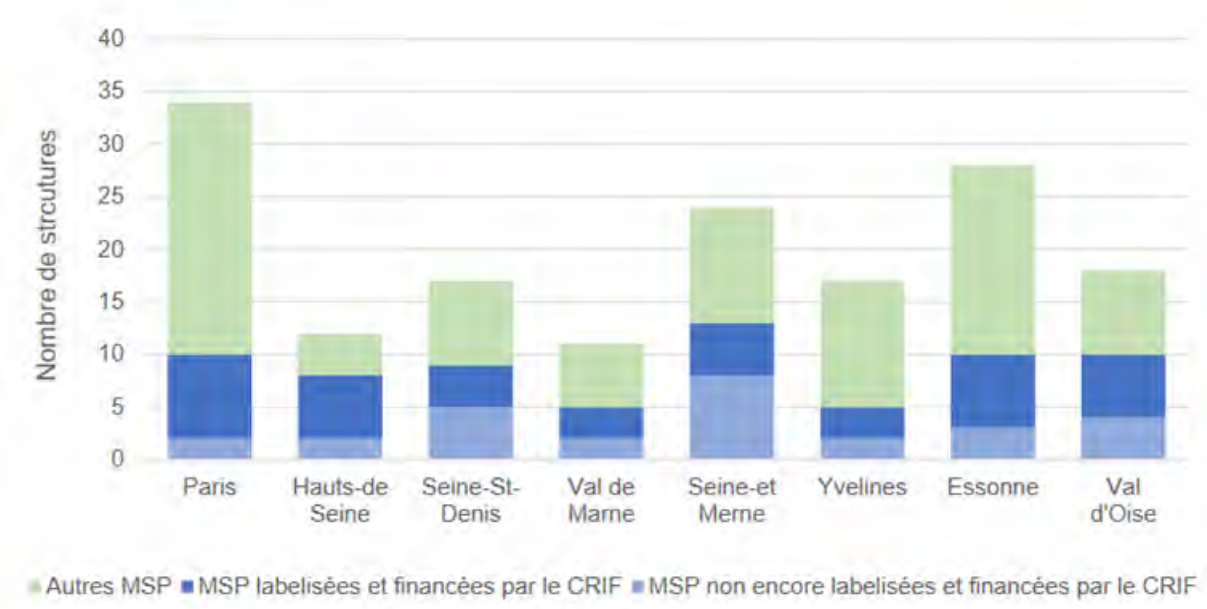
Il s'ensuit que l'objectif d'améliorer l'accès aux soins de santé par de nouvelles implantations de services est un objectif partagé, poursuivi avec des stratégies différentes peu lisibles. Toutefois, les différentes institutions ne sont pas en concurrence entre elles et la question de l'accès aux soins pourrait être mieux prise en compte, notamment dans les projets d'urbanisme. Un pilotage à plusieurs niveaux reste encore à instaurer, y compris dans les projets de l'ANRU dans les quartiers de politique de la ville, auxquels la région n'est pas associée.

5.3.2.2 Les aides directes à l'installation

« L'attribution d'aides à l'installation, ou le maintien de professionnels de santé dans les zones déficitaires en offre de soins », est un dispositif ouvert à toutes les collectivités locales. Pour ce qui concerne l'Île-de-France et la Seine-Saint-Denis, les règlements d'intervention respectifs du département et de la région ne mentionnent aucune interaction entre les deux échelons, permettant ainsi à des maisons de santé pluri-professionnelles d'être doublement aidées.

Le risque de concurrence entre collectivités dans les aides à l'installation proposées aux professionnels de santé, peut être résolu par la concertation, pour assurer une carte rationnelle des services de santé [155]. Par exemple, un cabinet médical s'est installé à Noisy-le-Grand avec l'aide de la région[156] sans que les services du département n'en eurent connaissance. Si le pilote de l'organisation des services de santé sur le territoire est l'ARS grâce au plan régional de santé, les collectivités qui poursuivent par leurs efforts, le but commun d'améliorer l'accès aux services de santé pourraient trouver des moyens d'être plus complémentaires que concurrentes.

Graphique n° 1 : Répartition par département des maisons de santé pluri-professionnelles financées par le Conseil régional



Source : Conseil régional d'Île-de-France et Finess novembre 2020.

[155]La DRESS livre une étude comparative plutôt décevante des incitations à l'installation (https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-12/DD89.pdf) alors que l'ARS d'Île-de-France constate des « résultats(qui) reflètent des difficultés d'accès aux soins primaires très inquiétantes dans les territoires franciliens et actent une dégradation forte en quelques années. C'est au total plus de 96,3% de la population francilienne qui vit dans un territoire insuffisamment doté en médecins généralistes, soit 3,7% (450 000 habitants) qui bénéficierait d'un accès à un médecin généraliste satisfaisant. L'ARS salue le soutien que de nombreuses collectivités locales apportent par ailleurs pour encourager ces installations et renforcer la coordination pour maximiser l'effet levier des aides » https://www.iledefrance.ars.sante.fr/zonage-medecins-2022-carte-des-zones-concernees-par-les-aides-linstallation-et-au-maintien-des.

[156] https://www.iledefrance.fr/ouverture-dun-cabinet-medical-aide-par-la-region-noisy-le-grand

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le département dispose d'attributions de compétence explicites en matière de santé, qui sont liées à ses compétences en matière sociale. En Seine-Saint-Denis, il intervient de façon ciblée mais volontariste, dans le contexte d'une population plus fragilisée que dans les territoires alentours, et d'institutions moins bien positionnées : la région face à des territoires hétérogènes (et parfois ruraux), certaines communes de Seine-Saint-Denis avec des finances très contraintes. La politique du département s'appuie sur une mise en œuvre ancienne des actions sanitaires (prévention, vaccinations, prise en charge des personnes démunies) et une ouverture aux approches innovantes et partenariales (ambassadeurs de santé, conventions avec l'université, maisons de solidarité en projet, notamment).

Par des compétences partagées (aides à l'installation) ou complémentaires (lien avec les politiques municipales de proximité, y compris dans le cadre scolaire), la politique de santé départementale nécessite une coordination forte avec la région et le bloc communal, pour éviter l'éparpillement des ressources et pour recentrer des dispositifs isolés, qui risquent d'être inefficaces ou inefficients. Ainsi, des incitations financières à l'installation non coordonnées peuvent entrainer les communes dans une concurrence entre elles pour attirer les médecins, improductive et inefficiente.

6 LA POLITIQUE CULTURELLE

6.1 Un partage de la compétence qui n'incite pas à la coopération

La politique culturelle est par excellence une compétence faiblement coordonnée parce qu'elle est totalement partagée : l'article L. 1111-4 du CGCT la partage expressément entre toutes les collectivités[157]. Cela n'exclut pas non plus d'ailleurs l'intervention des EPCI, selon leur nature et leurs statuts propres, et encore moins de l'État lui-même. À supposer que le principe de spécialité soit respecté au sein du bloc communal, cela implique que 4 niveaux d'intervention peuvent se superposer dans ce domaine sur un même territoire (sinon 5)[158].

Par ailleurs, et comme le relève la doctrine, leurs interventions ne relèvent que marginalement d'une injonction à agir[159] : « les obligations d'agir dans ces différents cadres sont-elles relativement limitées, tant sont généraux et imprécis les objectifs (exemple : démocratisation culturelle, aménagement culturel du territoire) qu'ils assignent »[160]. Et l'auteur de rajouter : « la forte implication des pouvoirs publics résulte davantage d'un consensus sur la légitimité d'intervenir dans le champ culturel, quand bien même ce consensus n'induirait pas une convergence des objectifs et outils de cette intervention (…) Le partenariat est d'autant plus la règle que l'on envisage les domaines moins réglementés, ou ceux, tel le spectacle vivant, pour lesquels la loi n'a pas doté l'État de compétences dites régaliennes »[161].

[157] Avec la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales et d'éducation populaire.
[158] L'État, la région, le département, le niveau communal.
[159] À la différence, par exemple, du versement des allocations individuelles de solidarité en matière sociale, qui sont de droit pour l'allocataire qui en respecte les conditions, ou moins expressément pour l'entretien de la voirie (que la collectivité propriétaire ait dans l'obligation pratique d'entretenir pour assurer le trafic).
[160] Emmanuel Négrier « IV. Politiques culturelles territoriales : dernier inventaire avant décentralisation ? » In *Annuaire des collectivités locales, Les services publics locaux* (2003). p. 60.
[161] Ibidem. Les évolutions législatives depuis 2003 ne permettent pas d'invalider ce constat pour l'époque contemporaine.

Aucune nouvelle disposition dans le titre IV de la loi NOTRé n'est venue modifier les clauses qui encadreraient les pratiques de partenariat ou qui établiraient des obligations (comme pour la restauration des monuments historiques, les enseignements et l'éducation artistiques, par exemple)[162]. La liberté d'initiative est donc quasi-totale, et particulièrement voyante pour les grands équipements culturels installés sur un territoire, qui reçoivent de nombreux financements croisés. En matière d'investissement, les cofinancements ont des effets vertueux[163] en responsabilisant le maître d'ouvrage[164]. En fonctionnement, et notamment en subvention, la vertu du système est moins évidente selon la doctrine : l'« *édifice des financements croisés, qui semblait le plus vertueux des systèmes tant que les dépenses culturelles publiques étaient à la hausse, a révélé ses failles quand la conjoncture s'est durablement renversée. Les élections de 2014 et 2015 ont livré nombre d'exécutifs à des édiles moins convaincus des vertus de la subvention (…) les complexes montages assurant l'entretien de quantité de musées, conservatoires, théâtres et centres d'art, mais aussi de tant de festivals, menacent de s'écrouler comme châteaux de cartes du fait du recul obligé ou programmé de telle ou telle tutelle* »[165].

Depuis 2016, une disposition est venue créer une légère obligation de coordination au sein de la CTAP qui, bien qu'organisant librement ses travaux, doit créer au moins une commission thématique dédiée à la culture[166]. Au moins une fois par an, elle doit débattre sur la politique en faveur de la culture. Rattaché à l'administration territoriale de l'État, un « conseil local des territoires pour la culture », placé auprès du préfet de région, a été créé par arrêté du 9 avril 2021. Le conseil local des territoires pour la culture « constitue un lieu d'échanges et de débats sur les orientations et les enjeux des politiques culturelles sur le territoire ».

Or, les collectivités territoriales engagent deux fois plus de financements dans les champs culturels et artistiques que l'État[167] (3,7 milliards pour le budget du ministère de la Culture[168]). Les dépenses culturelles des seuls départements s'établissent en 2019 à 1,2 milliard d'euros.

La mission d'information du Sénat sur les nouveaux territoires de la culture souligne le risque « d'un manque de cohérence entre les interventions des différentes collectivités publiques et d'un empilement des dispositifs contractuels, peu lisibles et coûteux en temps et en moyens pour les acteurs culturels »[169].

[162] Emmanuel Wallon « Avis de turbulences pour les politiques culturelles territoriales », *Nectart*, 2015/1 (n° 1), § 10.
[163] Ils sont ainsi la règle pour l'intervention des fonds structurels européens.
[164] C'est aussi le choix fait par le législateur dans la disposition de l'article L. 1111-9 qui prévoit un droit à subvention croisée entre collectivités pour un investissement, dès lors qu'une participation minimale du maître d'ouvrage est respectée (30%).
[165] Emmanuel Wallon, op.cit.
[166] Cf. article L. 1111-9-1, III, du CGCT : disposition introduite par l'article 4 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Une disposition similaire avait été repoussée lors de l'examen de la loi NOTRé (séance du 5 mars 2015 à l'Assemblée nationale).
[167] Rapport d'information n° 210 (2019-2020) de M. Antoine Karam et Mme Sonia de la Provôté, Sénat. Le rapport appelle au développement d'instances de dialogues avec les acteurs culturels et considère que l'échelon départemental semblerait le mieux placé pour permettre de croiser des échanges de vues (orientation n° 7). Les rapporteurs ne souhaitent pas que soit désignée une collectivité comme chef de file en matière culturelle (orientation n° 8) mais proposent de mettre en place « des mécanismes financiers favorisant les coopérations et l'engagement de certains niveaux de collectivités » (orientation n° 4).
[168] Observatoire des politiques culturelles, Note de conjoncture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales, février 2021.
[169] Ibidem, p.2.

6.2 Les actions menées en Seine-Saint-Denis

En 2019, avant la crise sanitaire, la CTAP a effectivement mené un débat annuel sur la cuture, plus particulièrement sur la politique régionale en faveur du patrimoine. Le débat porte assez peu sur les moyens de coordination. Les cofinancements de certaines structures sont évoqués, que le département serait susceptible de soutenir également, telles que les musées de France (Musée de l'Air et de l'Espace) ou les maisons d'artistes. La CTAP est donc un espace de discussion possible avant que les collectivités ne décident de subventions à des structures d'intérêt au moins régional, voire national, même si ces subventions restent non coordonnées (CTAP du 3 décembre 2019, partie IV). La région, à qui revient la présidence de la CTAP, n'avait cependant pas instauré de commission consacrée à la culture au sein de cette conférence, ce qui a donné lieu à un rappel de la chambre[170], accepté par le conseil régional. La chambre avait relevé globalement une inégale répartition des dépenses et des équipements culturels au sein de la région et une part faible du conseil régional dans les dépenses culturelles, les dépenses des départements représentent 5 % du total, celles de la région 2% (cf. annexe n° 11). La chambre avait également relevé que la politique culturelle était « à mieux coordonner avec les autres acteurs publics du territoire ». La collaboration est jugée bonne dans deux secteurs : le secteur cinématographique, spécifiquement avec la Seine-Saint-Denis et la Ville de Paris, et l'éducation artistique et culturelle. Dans les autres secteurs, la chambre relève une coordination insuffisante et l'illustre par une délibération du 5 mars 2020 de la CTAP relative à un soutien aux « projets culturels et artistiques menés dans les quartiers populaires » (0,5 M€), ne faisant aucune mention d'un déploiement coordonné avec les actions émanant d'autres acteurs publics locaux, alors même que le département et les communes de Seine-Saint-Denis étaient particulièrement concernés.

L'activité départementale dans le domaine culturel est principalement menée par une direction, organisée en deux services :

- « Culture Arts et Territoire », avec un bureau de l'action territoriale, chargé particulièrement des relations avec les communes, les EPT et les autres principaux acteurs ; et un bureau chargé du parcours éducatif et culturel (les usagers, de la petite enfance aux seniors en passant par les collégiens) ;
- « Patrimoine culturel », pour l'inventaire du patrimoine culturel (mission déléguée au département) et l'archéologie préventive.

Dans l'ensemble, les relations sont développées avec les communes et peu avec la région (sauf en matière de cinéma) et la coordination est appréciée dans le secteur de l'éducation culturelle, notamment les relations avec l'Éducation Nationale et la DRAC. Le département cherche à développer une politique culturelle décloisonnée entre disciplines, allant vers les différents publics concernés et à inscrire son action dans la notion de « droits culturels » : l'organisation de la direction a été refondue en 2018 en ce sens. Cette approche est développée aussi par la délégation chargée du marketing territorial, qui essaie de mettre en réseau les acteurs du territoire (en matière culturelle ou autre) et à valoriser les initiatives locales pour changer l'image de la Seine-Saint-Denis (labellisation des projets « Agir in SSD », répertoire des « tiers lieux »[171]). Cette dimension a déjà été relevée historiquement en doctrine : « *L'enjeu que constitue l'image négative de la Seine-Saint-Denis oriente les politiques culturelles qui se territorialisent (…) le déficit de cohésion sociale dont souffre le département confère en outre aux politiques culturelles un rôle dans la réparation de la fracture sociale* »[172].

[170] Rapport du 19 mars 2021 sur la politique culturelle de la région Île-de-France.
[171] Les « tiers lieux » sont définis comme des « espaces de travail collectifs, collaboratifs et inclusifs » et sont répertoriés sur un site et une application dédiés.
[172] Jamel Khermimoun, « Le département de Seine-Saint-Denis : politiques culturelles et territoire », in *Culture et gouvernance locale*, vol. 1, n° 2, 2008.

L'action se décline selon trois axes :

- le soutien aux établissements labellisés (musées, scène théâtrale avec label national, etc.), par le biais de conventions de subventionnement ;
- la politique de coopération territoriale, avec les communes et les deux EPT ayant une compétence en matière culturelle, promouvant les 4 axes prioritaires départementaux (par exemple, délibération 2016-2019 pour Villetaneuse) ;
- les grands projets que sont l'olympiade culturelle (créée pour accompagner les JOP en 2024) et le projet de capitale européenne de la culture 2028.

Le département a un rôle d'ensemblier, avec 90 % du budget culturel sous forme de subventions.

6.3 Mode de coordination avec les autres acteurs : l'État, les communes, la région

6.3.1 Avec l'État

Les relations avec l'État (services ou établissements) sont anciennes et, selon les entretiens, plutôt productives.

Dès 2001, l'État a souhaité déléguer ses compétences en matière patrimoniale et architecturale au département. Celui-ci est chargé en particulier de réaliser l'inventaire du patrimoine (point 4, article 3)[173]. Le protocole était conclu pour 3 ans. Depuis la loi de décentralisation n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, il s'agit d'une compétence partagée avec la région d'Île-de-France (cf. ci-dessous).

Dans l'ensemble, le dialogue avec l'État est jugé satisfaisant par le département. En particulier, le département considère que le « conseil des territoires pour la culture »[174], nouvel espace de discussion et de coopération entre parties prenantes culturelles créé pendant la crise sanitaire pour répondre aux difficultés des professionnels, a été très utile pendant la période des restrictions et le reste après, il souhaite sa prorogation, en principe acquise.

Par ailleurs, il existe un protocole tripartite avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et la région, qui instaure une coopération stratégique en matière d'aide aux films, plus particulièrement les films courts et documentaires (cf. ci-dessous).

6.3.2 Avec la région

Dans l'ensemble le dialogue avec la région est peu soutenu. Le département souhaiterait développer l'éducation artistique dans les « cités scolaires » avec les collèges et les lycées, ce qui n'a pu être réalisé à ce stade. La CTAP n'est pas considérée par le département comme une enceinte utile.

Cette appréciation est cohérente avec les constats portés par la chambre dans son rapport sur la politique régionale en matière culturelle (cf. ci-dessus).

[173] Le discours de signature du 27 novembre 2001 souligne « la singularité de ce protocole parmi les six autres signés cette année qui ont pris le patrimoine pour objet », qui « porte d'abord sur la démarche d'identification du patrimoine, puisqu'il comporte un volet important consacré à la conduite de l'inventaire général et à la poursuite de l'établissement de la carte archéologique du 27 novembre 2001 ».

[174] Pérennisé par l'arrêté du 9 avril 2021 modifiant l'arrêté du 18 février 2002 portant création du conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel. Un « conseil national des territoires pour la culture » est créé, qui constitue « un lieu d'échanges et de débats sur les orientations et les enjeux des politiques culturelles sur les territoires ». Au niveau territorial, le « conseil local des territoires pour la culture » est placé auprès du représentant de l'État dans chaque région.

Le soutien au cinéma est une exception dans ce paysage, la coordination y est étroite entre tous les acteurs et la région y tient un rôle important. La convention multipartite permet de répartir les rôles et des coordonner en amont les interventions. Le département est chargé de soutenir les documentaires et les films courts. Lorsqu'un film est soutenu par le CNC, il n'est pas éligible à l'aide départementale.

Ce dispositif qui instaure une coordination stratégique d'ensemble pour la politique en faveur du cinéma, n'évite pas totalement les cumuls d'interventions dans ce domaine. Ainsi, le festival « Côté courts » dédié aux courts métrages, à Pantin, est une manifestation organisée à l'initiative du département et de la commune de Pantin, mais soutenue également par le CNC, l'État (préfecture de département et de région), Est Ensemble (EPT), la région.

Plus récemment, le département a également défini un partage des tâches avec la région en matière d'inventaire patrimonial. Cet accord s'inscrit dans le cadre de la délégation historique de la compétence « inventaire » par l'État en 2001 (avant que la région n'obtienne une compétence d'attribution en la matière[175], cf. ci-dessus). Une convention délibérée le 30 janvier 2020 articule les interventions respectives, prévoit un programme annuel d'actions adopté en commun. Le département s'engage en particulier, concernant sa base patrimoniale, à « aligner son modèle de données sur celui de l'inventaire général afin que les bases de données soient interopérables ». Il s'agit d'une nouvelle coopération de type stratégique, qui permet de discuter des actions en amont et de répartir les responsabilités.

Cependant, son caractère tardif montre bien les limites précédentes des échanges entre la région et le département. Il est vrai que la compétence sur l'inventaire patrimonial fait exception en matière culturelle, puisque par dérogation à l'article L. 1111-4 il s'agit d'une compétence expresse d'attribution à la région. Cependant, le compromis trouvé lors de l'adoption de la loi de 2004 oblige la région à confier « aux collectivités territoriales ou aux groupements de collectivités qui en font la demande la conduite, dans leur ressort, des opérations d'inventaire général ». Un rapport de l'Inspection générale de l'administration en 2014 relevait que « cette délégation de compétence apparaît, au vu des débats parlementaires, comme une concession accordée aux partisans d'un transfert aux départements ». Le rapport relevait également que « cette disposition ne semblait pas avoir été appliquée », puisque « aucune convention de partenariats n'a été transmise à la mission », ce qui tend à montrer, selon le rapport, « qu'aucune collectivité (y compris celles qui disposaient d'un service dédié) n'a demandé à bénéficier de la délégation, qui n'aurait pu lui être refusée ».

En réalité, une forme de délégation implicite a continué à régir l'action du département, sur la base de l'ancienne convention de 2001 (pourtant rendue caduque par la loi de 2004). Cette reconduction implicite pouvait s'appuyer sur les dispositions du V de l'article 95 de la loi du 13 août 2004[176]. Mais comme rappelé par la circulaire du ministre de la culture et de la communication du 1er août 2005, il appartenait aux régions de renouveler les conventions antérieures échues, ce que toutes n'ont pas fait[177]. Ce n'est que récemment que les deux collectivités ont décidé d'articuler leur action, sans d'ailleurs que le terme « délégation » n'apparaisse dans la convention avec la région. Les relations contractuelles en matière d'inventaire restent donc ambiguës entre la région et le département, qui n'a pas souhaité formaliser leur lien. Le souhait de maintenir le partage des rôles antérieur est manifeste, mais ne se traduit pas dans les documents contractuels.

[175] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 95.
[176] Les droits et obligations, résultant pour l'État des conventions passées au niveau régional dans le domaine de l'inventaire du patrimoine culturel antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, sont transférés aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse.
[177] Cf. rapport de l'IGA précité, p. 93.

Recommandation régularité 3 : Clarifier, dans la convention avec la région de 2020, l'étendue de la délégation de gestion de l'inventaire patrimonial, dans le cadre prévu par l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en établissant le périmètre et les modalités de cette délégation.

6.3.3 Avec le bloc communal

Des conventions de coopération culturelle sont élaborées entre les territoires volontaires (communes et établissements publics territoriaux) et le département. Elles sont pluriannuelles, ce qui permet de développer une politique stratégique à long terme, et relèvent donc de la catégorie 1 (cf. partie 3.4). Fréquemment actualisées par avenant elles ont été signées avec 23 communes et 2 EPT (cf. annexe n° 12).

Ces conventions s'articulent autour des chantiers stratégiques, qui marquent les priorités départementales pour la politique culturelle et patrimoniale, au nombre de 5 (voire 6) :

- contribuer à la mise en place de parcours d'éducation artistique et culturelle ;
- déployer l'art et la culture dans l'espace public ;
- renforcer l'accès des habitants à l'offre culturelle et placer celle-ci en résonance avec les problématiques sociales (culture et société) ;
- développer la valorisation patrimoniale ;
- concourir aux croisements et aux hybridations entre politiques culturelle, sportive et de loisirs.

Les rapports à la commission permanente montrent que les axes prioritaires retenus en début de période (2015) étaient un peu différents, mais que les conventions se donnaient déjà pour objectif une « alliance stratégique et opérationnelle », instaurant une « démarche visant à maintenir l'exigence artistique, culturelle et éducative des projets au bénéfice des Séquano-dionysiens ». Elles se concrétisaient chaque année par des projets opérationnels, subventionnés au coup par coup par le département. Les crédits apportés par les communes ne sont pas mentionnés par ces conventions et avenants examinés.

Les objectifs de cette stratégie de coopération communale sont en cours de refonte. Il s'agit notamment d'inscrire les conventions dans un cadre plus nettement pluriannuel, et de s'étendre aux territoires non couverts. Le sens principal de la politique contractuelle doit être maintenu (« des chantiers stratégiques toujours pertinents, mais à faire évoluer »), mais les constats et les motifs de la refonte n'apparaissent pas tout à fait clairement[178]. Il semble que l'approfondissement de la coopération avec l'EPT soit un objectif prioritaire.

À cette occasion, l'articulation des actions du département avec la région n'est toujours pas mentionnée dans les documents préparatoires au futur renouvellement des contrats de coopération culturelle.

[178] La direction des affaires culturelles a envoyé un questionnaire au bloc communal. Les relations de travail sont estimées plutôt satisfaisantes par les communes, en revanche la perception est « disparate » avec l'EPT pour la coopération sectorielle et territoriale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La culture est une politique historiquement volontariste du département et très coordonnée avec les tiers (conventions stratégiques, multipartites, multidimensionnelles et bien suivies), y compris dans une certaine mesure avec l'échelon régional.

Cette politique est marquée par l'ambition de faire de ce secteur un vecteur de l'identité territoriale. La méthode du département gagnerait à être partagée avec les autres acteurs de la politique culturelle (État et région, surtout), notamment en matière de décloisonnement disciplinaire, ce que le département s'emploie à faire avec les communes.

Compte tenu du degré d'investissement et des attentes départementales, il serait utile de mieux formaliser l'exercice de compétences, telles que celle de l'élaboration de l'inventaire, notamment pour en mesurer les charges, et ainsi peser plus dans la gouvernance territoriale de la compétence partagée sur la culture, en particulier dans le cadre d'un débat obligatoire en CTAP.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 62

Annexe n° 2. Compétences partagées du département selon le CGCT 63

Annexe n° 3. Les collectivités territoriales chefs de file 65

Annexe n° 4. Dispositions légales ou réglementaires instaurant des dépenses spécifiques pour le département de Seine-Saint-Denis 66

Annexe n° 5. Catégorisation de 23 dispositifs de coopération du département avec la région Île-de-France 67

Annexe n° 6. Chronologie des discussions du contrat de plan État-région en Île-de-France 68

Annexe n° 7. Catégorisation de 41 dispositifs de coopération du département avec le bloc communal de son territoire et Paris 69

Annexe n° 8. Circonscriptions départementales conventionnées avec les communes 72

Annexe n° 9. Extrait de la composition du conseil territorial de santé de Seine-Saint-Denis 73

Annexe n° 10. Statut du personnel médical du département 74

Annexe n° 11. Répartition des compétences et de la dépense culturelle publique en Île-de-France 75

Annexe n° 12. Conventions de coopération culturelle et patrimoniale 77

Annexe n° 13. Glossaire des sigles 79

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du département de Seine-Saint-Denis a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Stéphane Troussel, président, à compter du 4 septembre 2012.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence	Sans objet	

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	31 janvier 2022	Stéphane Troussel, président
Entretien de début de contrôle	11 février 2022	Stéphane Troussel, président
Entretien de fin d'instruction	21 juin 2022	Stéphane Troussel, président (cahier décentralisation)

Audience concernant le :	Date d'audience	Participants à l'audience
Rapport d'instruction provisoire	11 juillet 2022	
Rapport d'instruction définitif	4 janvier 2023	

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	1	1er septembre 2022	Stéphane Troussel, président
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	10	1er septembre 2022	Préfet de la Seine-Saint-Denis EPT Plaine Commune, Région, DRAC, ARS, Mairie de Paris, Préfet de Région, EPT Est Ensemble, EPT Grand Paris Est, EPT Terre d'Envol, MGP
	Nombre		**Date**
Réponses reçues au rapport d'observations provisoire	3		20 septembre 2022 (préfet) 3 novembre 2022 (EPT Plaine Commune) 17 novembre 2022 (département)
Envoi du rapport d'observations définitives			
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives			
	Nombre		**Date**
Réponses reçues au rapport d'observations définitives			

Annexe n° 2. Compétences partagées du département selon le CGCT

Article L. 1111-2

Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. (…)

Article L. 1111-4

(…) Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.

(…) Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi.

Article L. 1111-9

I. - Les compétences des collectivités territoriales dont le présent article prévoit que l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont mises en œuvre dans le respect des règles suivantes :

(…)

2° La participation minimale du maître d'ouvrage, prévue au deuxième alinéa du III de l'article L. 1111-10, est fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques ;

3° À l'exception des opérations figurant dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région et dans le contrat de convergence, les projets relevant de ces compétences peuvent bénéficier de subventions d'investissement et de fonctionnement soit de la région, soit d'un département.

(…) III. - Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

1° l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;

2° l'autonomie des personnes ;

3° la solidarité des territoires. (…)

Article L. 1111-10

I.- Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. (…)

IV.- Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région ou dans les contrats de convergence et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État (…).

Article L. 3211-1

(…) promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes (…).

Annexe n° 3. Les collectivités territoriales chefs de file

La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences portant sur l'un des huit domaines suivants :

- l'aménagement et le développement durable du territoire ;
- la protection de la biodiversité ;
- le climat, la qualité de l'air et l'énergie ;
- les mobilités, notamment l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports et l'aménagement des gares ;
- le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

- l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- l'autonomie des personnes ;
- la solidarité des territoires.

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

- la mobilité durable ;
- l'organisation des services publics de proximité ;
- l'aménagement de l'espace ;
- le développement local.

Annexe n° 4. Dispositions légales ou réglementaires instaurant des dépenses spécifiques pour le département de Seine-Saint-Denis

- Au sein du CGCT :

L. 3421-2 : contribution au service des sapeurs-pompiers de Paris.

L. 2512-25 : contribution aux services de la préfecture de police.

R. 2512-27 : contribution aux services communs d'intérêt local suivants : institut médico-légal ; laboratoire central de la préfecture de police ; laboratoire central des services vétérinaires.

L. 2531-4 : versement destiné au financement des services de mobilité.

L. 3451-1 : assainissement collectif des eaux usées.

- Selon les autres codes :

L. 621-4 CCH : contribution au service du logement départemental (contrôle affectation des locaux).

R. 1241-46 C. transports : répartition des charges d'Île-de-France Mobilités.

Annexe n° 5. Catégorisation de 23 dispositifs de coopération du département avec la région Île-de-France

Dénomination du dispositif	Domaine d'intervention	Catégorie
Convention annuelle Mission métropolitaine de prévention des conduites à risques (MMPCR)	social	2
Convention relative au cadre de réalisation du réseau Très Haut Débit de la Seine-Saint-Denis	numérique	2
Convention d'objectifs et entente Bassin de vie de Marne-la-Vallée	mobilité	2
Convention subvention Via Le Monde	international	2
Convention de coopération cinématographique	culture	1
Convention égalité professionnelle	social	2
Convention de cession pour la base de loisirs Corniche des Forts	sports	2
Conventions dans le cadre du dispositif de soutien au développement des piscines	sports	2
Convention de gestion des cités scolaires mixtes collège-lycées	éducation	2
Convention Fiber To The Home (FFTH; fibre optique jusqu'à l'abonné)	numérique	2
Convention financière relative à l'aménagement (éclairage) de la piste cyclable du canal de l'Ourcq	mobilité	2
Convention de cofinancement du projet Debitex (transfert de co-maîtrise d'ouvrage)	numérique	2
Convention de reversement de la part CVAE	mobilité	2
Convention relative à l'accueil de stagiaires (subventions Région)	formation	2
Convention de subvention Parc de la Poudrerie renouvelée par un partenariat financier + 2017 projet d'avenir	multiple(*)	2
Convention PAM93 (délégation de compétences IDFM vers département et financement)	mobilité	1
Convention Inventaire et valorisation du patrimoine culturel	culture	1
Convention d'études pour améliorer la connaissance du trafic et de ses nuisances sur le boulevard périphérique entre la Ville de Paris, l'État, la région d'Île-de-France, Île-de-France mobilités, la métropole du Grand Paris et les départements de la Petite couronne (92, 93 et 94)	mobilité	1
Convention de financement de la "démarche circulation" de Gerfaut II	mobilité	2
Convention Héritage olympique sur la RD932	mobilité	2
Convention Aménagement de voirie Saint-Ouen	mobilité	2
Convention de mise à disposition de données de comptages routiers et vélos	mobilité	2
Convention de partenariat relative à la mise en place sur le territoire de Pantin d'une observation couplée air/bruit/trafic	mobilité	2
Total		**23**

* concerne un dispositif relevant de plusieurs domaines.

Annexe n° 6. Chronologie des discussions du contrat de plan État-région en Île-de-France

La règlementation ne fixe pas de procédure formalisée d'élaboration du contrat de plan État-région (CPER).

Pour la période 2007-2013, le CPER d'Île-de-France a été décliné en contrats particuliers région-départements (CPRD).

Les CPER 2014-2020 ont fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre pour leur 6ème période 2014-2020[179]. Pour la période 2021-2027, l'État n'a pas fixé de cadrage méthodologique.

Le 6ème contrat de plan 2014-2020 a été signé en juillet 2015 pour plus de 7 Md€ concernant les transports, l'enseignement supérieur et la recherche, l'aménagement durable et la transition écologique. Son élaboration avait été encadrée par les services du Premier ministre. Le CPER d'Île-de-France envisageait des CPRD qui n'ont pas été mis en œuvre. Ce CPER a connu trois avenants :

- 30 M € pour le transport et l'enseignement supérieur en février 2017,
- 2 avenants de prolongation en mars 2021 du fait de la crise sanitaire et de divers reports de négociations structurantes, dont celle des fonds européens 2021-2027 dont le budget n'était pas connu.

Le nouveau CPER n'est toujours pas finalisé et les montants consacrés au transport, en cours de négociation, seront validés en 2023 selon la région.

Pour assurer la transition des investissements sur le territoire, un accord de relance 2021-2022 de l'Île-de-France portant prioritairement sur la transition écologique, le développement économique et la cohésion sociale pour un montant de presque 14 Md€ (pour mémoire, le département a signé un contrat de relance avec l'État).

La concertation avec la Seine-Saint-Denis a pris la forme d'une rencontre entre le préfet de région, la présidente du conseil régional et le président du conseil départemental le 18 mai 2021.

Le département a par la suite fait savoir par courriers, qu'il était particulièrement en attente des décisions relatives à la mobilité et aux transports (19 projets proposés) et qu'il soumettait 48 autres projets.

En septembre 2021, les orientations du futur CPER francilien indiquées dans un accord-cadre fixant 6 priorités *hors transports* portent les montants mobilisés à 2,99 M€ répartis comme suit :

- le soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation : 1 milliard d'euros,
- le soutien à la biodiversité, la qualité de l'air, l'énergie et l'économie circulaire : 572 millions d'euros,
- l'aménagement durable et la cohésion des territoires : 749 millions d'euros,
- le développement économique, l'emploi et la formation professionnelle : 383 millions d'euros,
- la culture : 254 millions d'euros,
- l'égalité entre les femmes et les hommes : 30 millions d'euros.

Le département considère que ses propositions de projets n'ont pas eu de suites, ni dans le domaine culturel, ni dans celui de la mobilité.

À la suite de l'accord-cadre, la région considère avoir « travaillé en concertation avec les collectivités locales franciliennes pour élaborer le CPER suivant », qui est soumis une consultation publique au printemps 2022 (projet 2021-2027 hors mobilité). Le projet a été signé le 6 juillet 2022.

[179] https://www.adcf.org/files/Circulaire_N_5689-SG_du_15_novembre_2013.pdf

Annexe n° 7. Catégorisation de 41 dispositifs de coopération du département avec le bloc communal de son territoire et Paris

Convention / dispositif	Domaine d'intervention	Catégorie	Partenaire(s)
Convention relative aux jeux olympiques et paralympiques avec Paris et les établissements publics territoriaux de Plaine-Commune, Paris Terre d'Envol, Est Ensemble et Grand Paris-Grand Est	sports	1	EPT
Convention Gemapi	environnement	1	MGP
Conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage	environnement	2	EPT
Conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage	mobilité	2	EPT
Conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage	assainissement	2	Commune/EPT
Convention de coopération culturelle et patrimoniale	culture	1	Commune
Charte aménagement transport autour du Tram Express Nord (TEN)	mobilité	2	EPT/niv régional
Conventions pluriannuelles 2014-2016 puis 2017 et 2018-2020 relatives à l'octroi d'une subvention du Fonds social européen (FSE) et du département, pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA suivis par les projets de ville RSA	social	2	Commune/EPT
Convention FSE pour le développement de l'ESS dans l'insertion	social	2	EPT/autres
Convention-cadre cursus Maîtrise de Radio France	éducation	1	Commune
Conventionnement des organismes de formation dans le cadre des appels à projets territorialisés	formation	2	EPT/autres
Convention de fonds d'intervention de quartier sur la commune de Pantin	logement	2	Commune
Subventions d'investissement pour la création de places dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et de la création de maisons d'assistantes maternelles (MAM)	social	2	EPT
Convention relative au projet éducatif territorial de Bondy entre le département, l'État, la Direction des services départementaux de l'éducation nationale, la Caisse d'allocations familiales de la Seine-Saint-Denis et l'établissement public territorial « Est Ensemble »	éducation	1	Commune/EPT
Plan d'actions coordonnées en vue du passage des carrefours par le T1	mobilité	2	Commune/EPT
Convention de financement relative au dévoiement d'un ouvrage d'assainissement départemental pour le rattrapage de fil d'eau en vue de la connexion d'une canalisation de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est	assainissement	2	EPT
Convention de suivi et de financement d'études préliminaires RD40 A104 Aulnay-sous-Bois / Villepinte	mobilité	2	EPT
Convention entre les assistantes maternelles de la maison d'assistantes maternelles associative de Drancy « Akwaba » et l'établissement public territorial Paris Terres d'Envol, en partenariat avec la Caisse d'allocations familiales et le département de la Seine-Saint-Denis, pour l'accompagnement de leur maison d'assistantes maternelles	social	2	EPT/autres

Convention / dispositif	Domaine d'intervention	Catégorie	Partenaire(s)
Cession d'un bien immeuble à Aubervilliers (+ conclusions de 2 protocoles)	logement	2	Commune/EPT
Convention "Villes respirables en 5 ans" (AAP Métropole)	environnement	1	MGP
Convention d'aide financière entre le département et le territoire Paris Terres d'Envol (AUDACE / Schéma directeur d'assainissement)	assainissement	1	EPT
Convention entre le département et le territoire GPGE (AUDACE / Schéma directeur d'assainissement)	assainissement	1	EPT
Convention cadre de partenariat sur le service d'assainissement	assainissement	1	EPT
Convention de financement du 21 novembre 2014 conclue entre le département de la Seine-Saint-Denis, la commune de Montreuil et la communauté d'agglomération Est Ensemble pour la réalisation de l'ouvrage de stockage des Hauts de Montreuil	assainissement	2	Commune/EPT
Convention de subvention d'investissement pour la reconstitution du fonds jeunesse et de l'équipement numérique de la médiathèque de La Courneuve	culture	2	Commune
Convention cadre pluriannuelle des projets de renouvellement urbain GPGE (Bas Clichy et Bois du temple) - lien avec les contrats de ville	ville	1	EPT
Convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain à Drancy (EPT Paris terre d'Envol)	ville	1	EPT
Convention cadre pluriannuelle de Plaine Commune et Epinay-sur-Seine (NPNRU)	ville	1	Commune/EPT
Convention de mise à disposition ponctuelle de locaux pour l'accueil des projections d'un cinéma itinérant - Bobigny	culture	2	Commune
Conventions - Stratégie départementale en matière de facilitation des achats socialement responsables – Subventions	social	1	Commune/EPT/ autres
Soutien 2020 aux organismes agissant dans le cadre d'ateliers socio-linguistiques et d'accès aux droits	social	2	Commune/EPT
Opération d'intérêt national de requalification de la copropriété dégradée (ORCOD-IN) du Parc de la Noue à Villepinte – Convention entre partenaires publics	environnement	2	Commune/EPT/autres
association Arts Vivants et Départements – Convention cadre multipartite relative au projet Street Art Avenue (relevant du contrat de développement territorial (CDT) de Plaine Commune) – Modèle de convention de prêt du fonds départemental d'instruments de musique	culture	2	EPT
Mise en œuvre des clauses d'insertion pour le prolongement du tramway T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay – Convention avec la RATP et l'établissement public territorial Est Ensemble	social	2	EPT
Contrats locaux de santé	santé	1	Commune
Mise à disposition de locaux	divers	2	Commune/EPT
Convention entre le CD93 et le syndicat intercommunal de gestion du cinéma Le Trianon pour la rénovation du cinéma le Trianon + une subvention investissement	culture	2	Commune
Contrats de ville	ville	1	Commune/EPT
subventions de fonctionnement 2020 à des organismes culturelles et à la commune de Noisy-le-Sec pour « la Galerie » - conventions et avenants	culture	2	Commune

Convention / dispositif	Domaine d'intervention	Catégorie	Partenaire(s)
dispositif de soutien aux résidences artistiques, dispositif « Hisse et Oh ! Artistes et petite enfance »	culture	2	Commune/EPT
Protocole d'accord de décentralisation culturelle (2001)	culture	1	Commune
TOTAL : 41 dispositifs			

Annexe n° 8. Circonscriptions départementales conventionnées avec les communes

Action sociale :

- Aubervilliers
- Bagnolet
- Bobigny
- Pantin
- Saint-Denis
- Saint-Ouen

Annexe n° 9. Extrait de la composition du conseil territorial de santé de Seine-Saint-Denis

3. Pour le collège des représentants des collectivités territoriales et leurs groupements :

⇨ a) Pour les conseillers régionaux :

Titulaires	Suppléants
Monsieur Ludovic TORO *(Conseil régional IDF)*	Madame Manon LAPORTE *(Conseil régional IDF)*

⇨ b) Pour les représentants des conseils départementaux :

Titulaires	Suppléants
Monsieur Pierre LAPORTE *(Conseil départemental 93)*	Madame Magalie THIBAULT *(Conseil départemental 93)*

⇨ c) Pour les représentants des services départementaux de protection maternelle et infantile :

Titulaires	Suppléants
Docteur Roselyne MASSON *(PMI 93)*	Monsieur Ludovic LAMY *(PMI 93)*

⇨ d) Pour les représentants des communautés:

Titulaires	Suppléants
Monsieur Xavier LEMOINE *(Vice-président de l'Etablissement Public Territorial Grand Paris, Grand Est)*	

⇨ e) Pour les représentants des communes :

Titulaires	Suppléants
Madame Annie DELMONT-KOROPOULIS *(adjointe au maire –Mairie d'Aulnay-Sous-Bois)*	Madame Martine ISCACHE (adjointe au maire-Gagny)
Monsieur Mohamed GNABALY *(Maire -L'ILE SAINT-DENIS)*	Monsieur Vincent LOISEAU *(adjoint au maire-PANTIN)*

Source : arrêté du 17 mai 2018 http://ct.sante-iledefrance.fr/download/arrete-n18-33-du-17-mai-2018/?wpdmdl=3776

Annexe n° 10. Statut du personnel médical du département

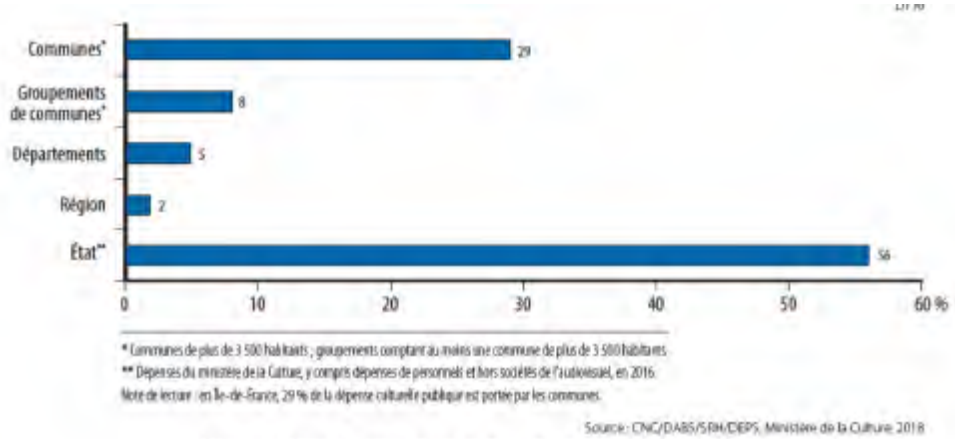
Extrait de l'état du personnel dans le compte administratif 2020 du département :

GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS A TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
FILIERE MEDICO-SOCIALE(e)		**1 645,00**	**26,00**	**1 671,00**	**1 179,00**	**218,00**	**1 397,00**
Auxiliaire de puériculture principal de 1ère classe	C	440,00	0,00	440,00	440,00	0,00	440,00
Auxiliaire de puériculture principal de 2ème classe	C	604,00	0,00	604,00	327,00	139,00	466,00
Cadre de santé de 1e classe	A	17,00	0,00	17,00	17,00	0,00	17,00
Cadre de santé de 2e classe	A	11,00	0,00	11,00	2,00	0,00	2,00
Cadre supérieur de santé	A	14,00	0,00	14,00	14,00	0,00	14,00
Infirmier territorial de classe normale	B	2,00	0,00	2,00	2,00	0,00	2,00
Infirmier territorial de classe supérieure	B	3,00	0,00	3,00	3,00	0,00	3,00
Infirmier territorial en soins généraux classe normale	A	30,00	0,00	30,00	24,00	1,00	25,00
Infirmier territorial en soins généraux classe supérieure	A	3,00	0,00	3,00	3,00	0,00	3,00
Infirmier territorial en soins généraux hors classe	A	18,00	0,00	18,00	18,00	0,00	18,00
Médecin territorial de 1ère classe	A	10,00	3,00	13,00	5,00	6,00	11,00
Médecin territorial de 2ème classe	A	67,00	2,00	69,00	1,00	18,00	19,00
Médecin territorial hors classe	A	97,00	12,00	109,00	74,00	28,00	102,00
Psychologue territorial de classe normale	A	53,00	6,00	59,00	28,00	19,00	47,00
Psychologue territorial hors classe	A	55,00	3,00	58,00	55,00	0,00	55,00
Puéricultrice cadre territorial de santé	A	31,00	0,00	31,00	0,00	0,00	0,00
Puéricultrice cadre territorial supérieur de santé	A	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	1,00
Puéricultrice de classe normale	A	62,00	0,00	62,00	42,00	5,00	47,00
Puéricultrice de classe supérieure	A	13,00	0,00	13,00	13,00	0,00	13,00
Puéricultrice hors classe	A	69,00	0,00	69,00	69,00	0,00	69,00
Sage femme de classe normale PPCR	A	18,00	0,00	18,00	14,00	2,00	16,00
Sage femme hors classe PPCR	A	27,00	0,00	27,00	27,00	0,00	27,00

Source : CA 2020

Annexe n° 11. Répartition des compétences et de la dépense culturelle publique en Île-de-France

cf. graphique n° 1 du rapport d'observations définitives sur la politique culturelle de la région Île-de-France (2021) : (en %)



Source : Atlas régional de la culture 2018, ministère de la Culture

La chambre avait synthétisé ainsi la répartition des compétences en matière culturelle :

Compétence	Communes ou EPCI	Départements	Régions	État
1 % culturel **Protection du patrimoine**	Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement).	Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement); Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements.	Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ; Fonds régional d'art contemporain. Gestion des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements, à titre expérimental.	Inscription et classement sur la liste des monuments et mobiliers historiques. Création de secteurs sauvegardés et de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Contrôle technique et scientifique général. Rémunération du personnel scientifique.
Enseignements artistiques	Enseignement initial de la musique, de la danse et de l'art dramatique en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires.	Élaboration des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique qui définissent l'organisation du réseau des enseignements artistiques et les modalités de participation financière des départements.	Organisation et financement dans le cadre du plan régional des formations professionnelles prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation, des cycles d'enseignement professionnel initial.	Classement des écoles, contrôle des activités et du fonctionnement pédagogique. Compétences dans le domaine des enseignements supérieurs dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque qui assurent la formation aux métiers du spectacle. Délivrance des diplômes nationaux.
Inventaire général du patrimoine culturel	Les communes et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle.	Les départements et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle.	Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel.	Définition des normes nationales en matière d'inventaire Exercice du contrôle scientifique et technique.

Compétence	Communes ou EPCI	Départements	Régions	État
Bibliothèques	Bibliothèques de prêt municipales.	Bibliothèques de prêt départementales.	Bibliothèques régionales	Bibliothèques nationales : Bibliothèques d'État, Bibliothèques nationales, Bibliothèques universitaires, les Bibliothèques spécialisées (Bibliothèques du musée de l'Homme, du Muséum d'histoire naturelle, du conservatoire national des arts et métiers...)
Musées	Organisation et financement des musées municipaux	Organisation et financement des musées départementaux.	Organisation et financement des musées régionaux.	Musées nationaux.
Archives	Conservation et mise en valeur des archives municipales.	Conservation et mise en valeur des archives départementales. Financement des services départementaux d'archives	Conservation et mise en valeur des archives régionales.	Archives nationales.
Archéologie préventive	Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologie territoriaux agréés	Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services les services d'archéologie territoriaux agréés	Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par les services d'archéologie territoriaux agréés: d'archéologie agréés	Réalisation des diagnostics et des fouilles d'archéologie préventive par l'institut national de la recherche archéologique préventive

Source : Instruction du gouvernement du 22 décembre 2015

Source : rapport, p. 12-13

Annexe n° 12. Conventions de coopération culturelle et patrimoniale

Les conventions avec les communes ont été recensées dans le document déposé par le département.

Le tableau ci-dessous recense les conventions et avenants signés avec les communes par années. Ces conventions sont des dispositifs fréquemment réactualisés.

Commune	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aubervilliers				1		1	1
Bagnolet	1						
Bondy	1			2	1		1
Drancy	1		1	1	1		
Epinay-sur-Seine	1			1	1		1
Gournay-sur-Marne	1						
Île Saint-Denis					1		
La Courneuve				1	1	2	
Le Bourget			1	1	1	1	
Les Lilas	1			1	1	1	
Montreuil			1	1		1	1
Neuilly-sur-Marne			1	2	1		1
Noisy-le-Sec		1					
Pantin		1		2		2	
Pierrefitte-sur-Seine	1						
Pré Saint-Gervais		1	1	1	1	1	
Romainville	1			2	1	1	
Rosny-sous-Bois		1		2	1	1	
Saint-Denis			1	2	1	1	
Stains				1	1		
Tremblay-en-France			2		1	1	1
Villepinte	1						
Villetaneuse	1		1	2		2	
Total général	**10**	**4**	**9**	**23**	**14**	**15**	**6**

Source : calculs CRC

Les deux EPT concernés par des conventions en matière culturelle sont Plaine Commune et Est Ensemble.

En 2015, la liste des communes associées était quasiment la même (25) : (en italique les communes n'ayant plus de conventions actualisées récemment)

Aubervilliers
Aulnay-sous-Bois
Bagnolet
Bondy
Clichy-sous-Bois
Drancy
Épinay-sur-Seine
Gournay-sur-Marne
La Courneuve
Le Bourget
Les Lilas
Montreuil
Neuilly-sur-Marne
Noisy-le-Sec
Pantin
Pierrefitte-sur-Seine
Le-Pré-Saint-Gervais
Romainville
Rosny-sous-Bois
Saint-Denis
Saint-Ouen
Tremblay-en-France
Villepinte
Villetaneuse

Annexe n° 13. Glossaire des sigles

AAP	Appel à projets
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
AOMR	Autorité organisatrice de la mobilité régionale
AP/HP	Assistance publique / Hôpitaux de Paris
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
CA	Compte administratif
CAL	Commission d'attribution du logement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDPS	Centre départemental de prévention santé
CeGIDD	Centre gratuit d'information, de dépistage et de diagnostic
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHI	Centre hospitalier intercommunal
CNC	Centre national du cinéma et de l'image animée
Covid	Coronavirus disease (maladie à coronavirus)
CPER	Contrat de plan État-région
CPRD	Contrat particulier Région-département
CPTS	Communauté professionnelle territoriale de santé
CRC	Chambre régionale des comptes
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CTEC	Convention territoriale d'exercice concerté
CTS	Conseil territorial de santé
DDT	Directions départementales des territoires
DPAS	Direction de la prévention et de l'action sociale
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EAJE	Établissement d'accueil du jeune enfant
EHESS	École des hautes études en sciences sociales
EPCC	Établissement public à caractère culturel
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
FS2i	Fonds d'investissement interdépartemental d'Île-de-France

FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds solidarité logement
Gemapi	Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations
GOSB	Grand Orly Seine-Bièvre
GPGE	Grand Paris grand est
GPSEA	Grand Paris sud est avenir
GPSO	Grand Paris Seine Ouest
IDFM	Île-de-France Mobilités
Ined	Institut national d'études démographiques
IST	Infection sexuellement transmissible
JOP	Jeux olympiques et paralympiques
Maptam	Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MGP	Métropole du Grand Paris
MMPCR	Mission métropolitaine de prévention des conduites à risques
MSP	Maison de santé pluri-professionnelle
NOTRé	Loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	Nouveau plan national de renouvellement urbain
OPH	Office public de l'habitat
ORCOD-IN	Opération d'intérêt national de requalification de la copropriété dégradée
PAT	Plan alimentaire territorial
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDIE	Plan départemental d'insertion vers l'emploi
PDLHI	Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne
PDUIF	Plan de déplacements urbains d'Île-de-France
PEB	Plan d'exposition au bruit
PGRI	Programme de gestion du risque d'inondation
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLD	Plan local de déplacements
PLH	Programme local de l'habitat
PLM	Plan local de mobilité
PLU	Plan local d'urbanisme
PMHH	Plan métropolitain pour l'habitat et l'hébergement
PMI	Protection maternelle et infantile
PMIdF	Plan de mobilité Île-de-France
PNR	Parc naturel régional
POLD	Paris ouest la Défense
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
QPV	Quartier politique de la ville

RSA	Revenu de solidarité active
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SIAAP	Service interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne
SRC	Schéma régional des carrières
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SSD	Seine-Saint-Denis
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

REPONSE DE LA COLLECTIVITÉ

DE MONSIEUR STÉPHANE TROUSSEL PRESIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-SAINT DENIS (*)

(*) ***Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.***

seine-saint-denis
LE DÉPARTEMENT

Stéphane Troussel
Président du Conseil départemental

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0156
Le 28/03/2023
ARRIVÉE AU GREFFE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'ILE DE FRANCE
MONSIEUR THIERRY VUGHT
PRESIDENT
6 COURS DES ROCHES - BP 187 NOISIEL
77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Bobigny, le 23 mars 2023

Monsieur le Président,

Le 23 février vous m'avez transmis pour avis votre relevé d'observations définitives portant sur le rôle et la place du Département de la Seine-Saint-Denis au sein de l'organisation territoriale.

Je tiens à saluer la démarche qui est la vôtre visant à établir un cadre d'analyse sur un sujet aussi complexe que la coopération territoriale, qui couvre un spectre large allant de l'informel à la coopération formalisée et prévue par la loi.

J'en suis convaincu, la réussite de nos territoires requiert un dialogue continu et une coordination entre les différents niveaux d'administration. La logique des blocs cohérents de compétences dévolus par la loi ne saurait à elle seule optimiser la gestion des politiques publiques au vu des interdépendances entre les champs d'action de chaque collectivité qui exercent en outre des compétences partagées.

Votre rapport a le mérite d'apporter une grille de lecture des relations entre le Département et son écosystème, à la fois au moyen d'une analyse des différentes modalités de coopération (comitologie, relations conventionnelles...) et d'un focus sur les trois politiques partenariales que sont le logement, la culture et la santé.

Je pense néanmoins que cette question de la coordination doit s'appréhender en prenant en compte la structure atypique de l'organisation territoriale de la métropole parisienne. L'amélioration des réponses partenariales aux enjeux que rencontre notre territoire doit d'abord passer par la simplification du paysage institutionnel de la métropole parisienne et une rationalisation du nombre d'échelons de collectivités, davantage que par l'optimisation des outils de coopération qui ne sont que le reflet de cette architecture. Cette question de l'organisation territoriale de la métropole parisienne a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport récent de la Chambre dont je partage une partie des orientations et préconisations.

Il me semble que votre rapport porte deux idées fortes.

Premièrement, vous insistez sur le faible allant du Département pour la coopération formalisée, en particulier celle prévue par les textes réglementaires, au profit d'une coordination souple et informelle.

Ce constat vous mène à formuler la recommandation de régularité n°1 qui préconise au Département de conclure des conventions d'exercice concerté des compétences (CETC) et les proposer au débat de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Deuxièmement, vous soulignez la qualité de la coopération entre le Département et les communes du territoire tout en exprimant, tout au long du rapport, des doutes sur notre volonté à coopérer avec les établissements publics territoriaux (EPT), avec la Métropole du Grand Paris (MGP) et surtout avec la Région Ile-de-France.

Or, il me semble que cette analyse a le défaut de considérer la coopération comme une fin en soi, et non comme un moyen pour assurer la bonne prise en charge des besoins sociaux ou territoriaux. Ma conviction est que lorsqu'elle se regarde elle-même, la coopération institutionnelle rate ses objectifs. C'est pourquoi je préfère positionner mon Département sur des coopérations de fait, quelle que soit leur forme, partant des besoins du territoire. En ce sens, je trouve vaine cette recommandation visant à établir des CTEC pour elles-mêmes. Un tel formalisme, appliqué à l'ensemble des actions dans le domaine de la solidarité et à tous les partenaires territoriaux, me semble à la fois opérationnellement compliqué et peu efficace. Je pense qu'il faut sur ce sujet différencier la loi et son esprit, et en la matière, chercher la coopération sous d'autres formes que celle de la CTAP dont le format n'a pas prouvé son efficacité.

Cette divergence de point de vue se retrouve par exemple en page 25 du rapport, traitant des rapports à la Région, où est indiqué que « *dans l'ensemble, le département ne recherche pas particulièrement à approfondir la coopération là où ce n'est pas strictement nécessaire. Le seul domaine où l'instauration du dialogue est vivement souhaitée et, à ce stade, fait défaut, est l'articulation entre la politique d'insertion départementale et la politique de formation professionnelle de la région* ». Cette formulation sonne en effet comme une limite pointée par la Chambre. Je m'y retrouve pourtant pleinement, dès lors que je ne considère pas la coopération comme un absolu mais bien comme un outil au service des politiques publiques. Sur ce sujet précis, je considère que ma responsabilité est d'assurer l'accompagnement des allocataires du RSA vers l'emploi et de chercher pour cela – en vain à ce stade – à mobiliser la Région, compétente en matière de formation, peu importe le canal que pourrait prendre cette coopération. Mais elle n'est pas de faire vivre à tout prix la CTAP, simplement parce que son existence est prévue par le CGCT. J'assume sans difficulté cette priorisation.

Cela m'amène à une réflexion plus large que je souhaite partager ici, qui est le fruit d'un constat de terrain : la coopération institutionnelle ne se décrète pas. Elle est nécessairement le fruit de l'histoire, et elle se construit, lentement mais surement, autour de sujets d'intérêt général. Elle est en outre nécessairement protéiforme, et utilise des outils qui diffèrent suivant les interlocuteurs et les sujets de manière à trouver à chaque fois le canal le plus efficace.

En l'espèce, les interactions et coordinations du Département avec son écosystème institutionnel sont riches.

Comme l'indique le rapport, nous entretenons avec l'ensemble des communes du territoire une relation de proximité informelle tout en suivant des cadres plus formalisés, avec des réunions bilatérales récurrentes, au niveau politique comme au niveau des directions générales, des coordinations thématiques et une pratique très développée du conventionnement, y compris sur des sujets stratégiques.

De même, je suis fier de la coopération horizontale que nous entretenons, d'abord avec la ville de Paris, du fait des interdépendances de nos deux territoires, mais également avec l'ensemble des départements d'Ile-de-France dans le cadre du FS2I, format à la fois vivant et décisionnaire.

Cette coopération est également riche avec l'Etat, local comme central. Sous diverses formes, cette relation nous permet de traiter ensemble de sujets stratégiques à même de changer la donne. Aurait-on pu imaginer obtenir de l'Etat la recentralisation du financement du RSA si cette coopération nous avait fait défaut ?

Le Département travaille de plus en plus avec les EPT, de création récente, en s'adaptant à leur gouvernance et leurs spécificités. A titre d'exemple, des échanges et des coopérations bilatérales sont établis sur des thèmes correspondant aux spécificités des territoires : pistes cyclables, conventions culturelles, espaces verts. Plus récemment, le Département a sollicité les quatre EPT pour mettre en place une démarche collective de partage des données et de prospective démographique.

La MGP est également un partenaire important du Département. Elle soutient des opérations emblématiques sur le territoire de la Seine-Saint-Denis en cofinançant, par exemple, le pôle de référence inclusif et sportif métropolitain (PRISMe). J'attire d'ailleurs votre attention sur l'erreur majeure de votre rapport contenue à la page 3 (note de bas de page n°2) à ce sujet, où vous indiquez que le PRISMe comme le projet du TZen3 sur la RD933 sont portées par la MGP et financées par le Département. En réalité, ces deux opérations sont conduites par le Département qui en est l'initiateur et le maître d'ouvrage, la MGP intervenant comme co-financeur sur le PRISMe et comme soutien des communes et de l'EPT Est Ensemble dans la première tranche du financement du TZen3.

Par ailleurs, toujours à titre d'exemple, le Département et la MGP ont signé le 21 octobre 2022 une convention de coopération stratégique globale qui couvre de nombreux domaines tels que la résilience territoriale, l'environnement et le cadre de vie, l'attractivité du territoire, le développement culturel ainsi que les actions en faveur du sport et les JOP 2024. Par conséquent, contrairement à ce qu'indique le rapport page 32, il n'existe pas qu'une seule convention liant le Département et la MGP – si tant est que cela puisse en lui-même être un indicateur de coopération de qualité.

Même si elle traduit une certaine réalité, les remarques de la Chambre s'agissant du défaut de coopération entre le Département et la Région apparaissent exagérées.

Le rapport sous-évalue les aspects stratégiques de notre coopération. Contrairement à ce que laisse penser le sous-titre 3.3.1.1 (« *des axes de travail peu stratégique* ») et la ventilation en deux catégories (stratégique ou non stratégique) des conventions qui nous relient, nos collectivités travaillent sur des axes stratégiques : cofinancement de la mission métropolitaine des conduites à risques, projet Debitex pour l'accès au numérique, convention de coopération pour le soutien à la création et à la diffusion de films, cogestion des cités éducatives mixtes, partenariat pour la gestion du parc de la Poudrerie, équipements sportifs, aménagements cyclables, partenariat pour le partage des données routières, transport des personnes en situation de handicap...

La part active prise par le Département dans la révision du Schéma Directeur de la Région Ile de France (SDRIF-E) comme les nombreuses propositions qui ont été portées par le Département auprès de la Région dans le cadre de la préparation du CPER témoignent de la nature stratégique de ces échanges et de l'absence de méfiance de notre point de vue à la coopération avec cette institution incontournable.

Plus largement, le Département concerte systématiquement la Région pour ses grands plans de politique publique, au stade de la définition stratégique comme au stade de la mise en œuvre, dès lors que cela est pertinent au regard du sujet traité.

Cette méthode a par exemple été utilisée pour le projet alimentaire territorial (PAT) porté par le Département, sujet sur lequel la chambre regrette un défaut de coordination avec l'échelon régional (page 24). Pourtant, des liens ont été construits avec le Pôle cohésion territoriale - Direction de l'agriculture, ruralité et forêt qui se sont notamment concrétisés par leur participation à un atelier, le 3 décembre 2021, avec les acteurs publics du territoire pour réfléchir à ce que serait le PAT idéal de Seine-Saint-Denis. Suite à cet atelier, des rencontres ont été organisées entre les services de la Région et notre Service accueil restauration durable entretien des collèges (SARDEC). Par ailleurs, nous lancerons durant le printemps différents chantiers thématiques, auxquels la Région sera bien évidemment conviée, notamment sur les chantiers suivants "Métiers de l'alimentation durable", "Approvisionnement de la restauration collective", "Foncier agricole et économique", "Résilience alimentaire" et "Offre alimentaire de qualité sur le territoire". Chantiers dans le cadre desquels nous pourrons être amenés à nouer des partenariats plus approfondis. En synthèse, les conclusions du rapport sur ce point apparaissent hâtives, puisqu'elles sont relatives à des politiques publiques en cours d'élaboration, pour lesquelles les coopérations sont en cours d'installation.

Je regrette cependant que cette coopération ne soit pas plus aboutie et systématisée, sous quelque forme que ce soit, pour l'ensemble des sujets stratégiques qui lient nos deux collectivités. Il s'agit là d'un vœu que j'ai eu l'occasion de formuler à plusieurs reprises à la Présidente de Région par le passé et une ambition que je continuerai à porter à l'avenir.

Le sujet du CPER 2021-2027 en est un excellent exemple : le Département a fait remonter les projets structurants du territoire – y compris, contrairement à ce qu'affirme le rapport, des projets pour lesquels il n'exerce pas la maitrise d'ouvrage, adoptant par là un positionnement d'expert et de porte-voix du territoire. Nos services ont fait remonter à la Région un dossier explicatif complet pour chaque projet, et affirmé leur disponibilité pour participer au processus d'instruction. Cette proposition de méthode concertée n'a pas été suivie par la région qui a préféré adopter une approche plus descendante. Le CPER a été signé le 6 juillet 2022 par la Région et l'Etat, sans le volet mobilité. Ses volets 2 et 3, portant sur les enjeux majeurs de biodiversité, de qualité de l'air, d'énergie, d'économie circulaire et sur l'aménagement et le développement durable ne précisent pas quelles opérations seront financées par les enveloppes inscrites, excluant par là même toute logique de planification. Cette circonstance a conduit le Département à formaliser plusieurs interpellations par courrier et communiqués de presse.

Sa volonté d'échanger sur sujet avec la Région, évoquée en annexe 6 du rapport, est donc notoire. Les discussions avec la Région sur le volet mobilité viennent seulement de s'engager et se poursuivront, je l'espère, avec une méthode différente de celle appliquée aux deux premiers volets.

En définitive, dans ses rapports avec son écosystème institutionnel, le Département n'hésite pas à se positionner dans une posture d'ensemblier, allant parfois au-delà de ses compétences – comme par exemple en matière de santé ou de logement – afin de garantir la bonne prise en compte des besoins exprimés par le territoire et l'effectivité des réponses qui y sont apportées.

Nous portons une ambition systématique de coordination, en n'hésitant pas au besoin à bousculer les lignes et à inventer de nouvelles méthodes. Je souhaite donner ici l'exemple de notre récente stratégie autour de l'espace public, adoptée en conseil départemental de décembre 2022. Ce plan qui vise à embellir le cadre de vie et construire un espace public résilient et inclusif constitue un axe prioritaire des politiques publiques départementales et de l'ambition que je porte pour notre territoire.

S'agissant d'un sujet où la coordination avec le bloc communal sera essentielle, j'ai eu à cœur de consulter largement et d'envoyer notre projet de délibération à l'ensemble des communes et EPT, pour avis et proposition d'amendement. Je suis convaincu que ce genre de consultation, qui n'est prévue par aucun texte, est à même de susciter l'entrainement autour du Département, au bénéfice des séquano-dionysiens.

Telles sont les réflexions que votre rapport suscite de ma part s'agissant de la coopération territoriale. Au-delà de ces remarques d'ensemble, je souhaite apporter quelques précisions et corrections plus spécifiques.

S'agissant des autres recommandations de régularité du rapport :

- La 2e recommandation de régularité demande au Département d'adosser le dispositif départemental innovant de soutien à la phase préparatoire aux études de médecine à une convention avec la Région, détentrice de la compétence en matière d'enseignement supérieur. Je prends note de cette recommandation et vais proposer à la Région une convention sur ce dispositif essentiel pour notre territoire.
- La 3e recommandation de régularité concerne la clarification de la délégation de gestion de l'inventaire patrimonial dans la convention cadre de partenariat avec la Région pour la valorisation du patrimoine, je note qu'il conviendrait de mieux préciser la répartition des rôles en matière d'inventaire et je propose d'y travailler dans le cadre du renouvellement de cette convention à partir de 2024.

S'agissant des corrections à apporter à certaines affirmations du rapport :

- S'agissant des besoins en investissement pour répondre aux déséquilibres du territoire : le rapport indique que le Département a « *un niveau d'intervention, sous forme de subvention d'investissement, plutôt faible* » (page 16). S'il est vrai que le volume des subventions d'équipement aux communes est relativement faible, cette formulation laisse penser que le Département n'investit globalement pas assez au regard des besoins du territoire.

Je tiens à souligner ici que le Département se mobilise à la hauteur des enjeux, principalement sous la forme de dépenses directes : lors du précédent mandat, notre niveau d'investissement s'établissait en moyenne à 205 M€ par an ; ce montant s'élève à 340 M€ en BP 2023. Le prochain rapport de contrôle organique de la CRC, pour lequel le Département a d'ores et déjà reçu la version provisoire, corroborera ces éléments. Par ailleurs, le Département, à travers un plan piscine mais aussi un programme en faveur du sport et de la culture dans l'espace public s'engage auprès des communes.

- S'agissant de la politique du logement et plus spécifiquement de la convention liant le Département à l'OPH Seine-Saint-Denis Habitat : cette convention prévoit une orientation en flux de 90 logements par an qui sont attribués aux publics départementaux pris en charge par les services sociaux : femmes victimes de violence, familles en errance, familles à l'hôtel et jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance. Elle ne concerne pas, contrairement à ce qu'affirme le rapport page 40, les agents départementaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

Très cordialement,

Stéphane Troussel

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-Île-de-France