

**Séminaire Entrepreneurs,
villes et territoires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Algoé²
ANRT
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNES
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Crédit Agricole SA
Danone
EADS
École des mines de Paris
Erdyn
ESCP Europe
ESSILOR
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
Fondation Crédit Coopératif
Fondation Roger Godino
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
HR VALLEY²
IDRH
IdVectoR¹
Institut de l'entreprise
Kurt Salmon
La Fabrique de l'industrie
La Poste
Lafarge
Mairie de Paris
Ministère de la Culture
Ministère du Redressement productif,
direction générale de la compétitivité,
de l'industrie et des services
OCP SA
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
Schneider Electric Industries
SNCF
Thales
Total
UIMM
Unicancer
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources technologiques et innovation
² pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1^{er} avril 2013)

**PLANIFIER LE GRAND PARIS,
LE NOUVEAU DÉFI DU SCHÉMA
DIRECTEUR DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE**

par

Sandrine BARREIRO

Institut d'aménagement et d'urbanisme
Chef de projet du SDRIF

Isabelle FABRE

Chef de projet de la révision du SDRIF à la région Île-de-France

Séance du 5 décembre 2012

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

Réussir un développement harmonieux de l'Île-de-France est un gigantesque casse-tête. Outre la difficulté de coordonner les évolutions en matière de transports, d'équipements immobiliers, d'activités économiques ou encore d'environnement, il faut en négocier le contenu avec une multitude d'acteurs aux enjeux différents : État, région, ville de Paris, collectivités territoriales, acteurs économiques, etc. La région avait réussi à mener à bien cette entreprise en 2008, mais la loi du Grand Paris votée en 2010 a tout remis en question. La région s'est remise au travail et un nouveau SDRIF vient d'être arrêté par le conseil régional. Il doit maintenant être soumis à enquête publique, adopté par la région et approuvé par décret en Conseil d'État. Comment relever le défi de parvenir via un processus aussi complexe à un développement harmonieux ?

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Sandrine BARREIRO

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU îdF), créé il y a plus de cinquante ans, peut être considéré comme l'agence d'urbanisme du conseil régional mais il travaille aussi pour d'autres donneurs d'ordres, y compris à l'étranger.

Je suis juriste de formation et spécialiste en droit de l'urbanisme et de l'environnement. Je travaille à l'IAU depuis dix-sept ans, et depuis près de dix ans sur le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), pour lequel j'ai été récemment nommée chef de projet.

Je vais commencer par vous présenter la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, qui est venue "percuter" le processus de révision du SDRIF, obligeant le conseil régional à revoir sa copie.

La loi du Grand Paris

Pendant la phase d'élaboration du SDRIF entre 2004 et 2008, quelques opérations d'intérêt national avaient été prises en compte, notamment dans les zones de Saclay, d'Orly, de Rungis et de la Seine amont. Mais la loi du Grand Paris constitue un retour très important de l'État dans le champ de la planification en Île-de-France, notamment via une relation contractuelle directe avec les communes et les intercommunalités. La région, pourtant compétente en matière d'aménagement du territoire, n'intervient pas dans le processus de négociation. Cette loi recouvre trois grands éléments.

Le schéma de transport

Le premier élément porté par la loi est le choix d'un schéma de transport considéré comme le levier du développement de la région capitale. Il s'agit d'un réseau de transport public voyageur conçu en rocade et destiné à relier les zones les plus attractives de l'Île-de-France, à désenclaver certains territoires, et à structurer un développement économique et urbain autour de ses gares. Au fil des discussions parlementaires, il a été affirmé la nécessité de le connecter au réseau francilien existant et de l'articuler avec les projets portés par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), mais également de le relier au réseau ferroviaire à grande vitesse et aux aéroports internationaux. Cette mention expresse avait pour objet de veiller à la reconnaissance et au financement des autres projets d'infrastructures de transport.

Le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris a été approuvé le 24 août 2012 par un décret du Conseil d'État, qui emporte la déclaration d'utilité publique des projets d'infrastructures mettant en œuvre le schéma. Ceux-ci s'imposent aux documents d'urbanisme et notamment au SDRIF, d'où la nécessité de réviser ce dernier.

L'objectif de construction de 70 000 logements par an

Compte tenu des nombreuses critiques sur le fait que la loi du Grand Paris se réduisait à un schéma de transport, un deuxième volet a été ajouté au cours des discussions parlementaires : l'objectif de construire 70 000 logements par an dans la région Île-de-France.

Cet objectif a été territorialisé par l'État en s'appuyant sur des secteurs comprenant des programmes locaux de l'habitat (PLH) auxquels il s'impose, en particulier les communes soumises au quota de 20 % de logements sociaux, et en tenant compte des contrats de développement territorial (CDT). En revanche, l'objectif est révisable tous les trois ans, ce qui interroge sur la façon d'intégrer cet objectif au SDRIF.

Le plateau de Saclay

L'aménagement du plateau de Saclay a fait l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de la loi du Grand Paris. L'établissement public Paris-Saclay, qui a statut d'établissement public

à caractère industriel et commercial (EPIC), a pour objet l'impulsion et la coordination du développement du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay. Le décret adopté le 3 août 2010 pérennise une zone agricole de 2 300 hectares, déjà préservée par le SDRIF de 2008. Il fournit la liste des communes concernées par les interventions de l'établissement public Paris-Saclay et la liste de celles qui bénéficieront de la protection des espaces agricoles.

Les thèmes absents

En se centrant sur les territoires les plus stratégiques de l'Île-de-France, la loi du Grand Paris exclut a priori la prise en compte des équilibres territoriaux à l'échelle de la région, et en particulier la question de l'emploi et du développement économique à l'échelle régionale. On a le sentiment que la territorialisation des objectifs de logement et la question des emplois ont été déconnectés. La loi n'évoque pas non plus la nécessité de préserver les équilibres avec les régions limitrophes.

Enfin, la dimension environnementale est quasiment inexistante, en dehors de la volonté de valoriser les quartiers des gares pour limiter les extensions urbaines et de prévenir les effets de ruissellement sur le plateau de Saclay. Pour toutes ces questions, la loi du Grand Paris renvoie aux lois Grenelle Environnement. Mais ces dernières définissent un cadre très large qui s'impose à l'ensemble des documents d'urbanisme, et rien ne dit de quelle façon l'environnement sera pris en compte dans le cadre du réseau de transport et des CDT.

Les outils de mise en œuvre de la loi

La société du Grand Paris

La loi du Grand Paris confie la réalisation du réseau de transport à la Société du Grand Paris (SGP). Cette décision contrevient assez fondamentalement au principe de la décentralisation des transports en Île-de-France : c'est en principe au STIF que revient la maîtrise d'ouvrage dans ce domaine.

La SGP pourra également réaliser des opérations d'aménagement en initiant des zones d'aménagement concerté autour des gares du réseau de transport, dans un rayon dont l'ampleur a varié entre 250 et 1 500 mètres, pour s'établir finalement à 400 mètres. Pour le moment, la SGP ne semble pas se positionner dans ce domaine. D'une part, différents établissements publics d'aménagement couvrent une bonne partie des territoires impactés par le réseau de transport. D'autre part, la SGP ne pourra agir qu'après l'adoption des contrats de développement territorial qui préciseront ses modalités d'intervention.

Les contrats de développement territorial

Les CDT définissent les objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de construction de logements, d'accueil d'activités et d'amélioration des équipements publics. Ils sont soumis à enquête publique et, selon l'état actuel de la législation, peuvent valoir déclaration de projet et par conséquent s'imposent aux documents d'urbanisme, y compris le SDRIF. En principe, les CDT doivent contribuer très fortement à la réalisation de l'objectif de 70 000 logements par an. Comme cet objectif concerne aussi la région et les départements, le projet de loi sur le logement porté par la ministre Cécile Duflot prévoit de rendre la région et les départements également signataires des CDT, ce qui n'était pas prévu par la loi du Grand Paris.

La mise en œuvre des CDT soulève un certain nombre de questions, en particulier parce que leur addition ne constitue pas nécessairement un système de planification cohérent au niveau de la région ni même des départements. Les différents projets de CDT prévoient des équipements majeurs qui ne sont pas forcément complémentaires entre eux et peuvent même mettre certains territoires en concurrence, sans parler des projets de construction de bureaux, dont le total risque d'aller bien au-delà des prévisions en matière d'accueil d'emplois. C'est

pourquoi le projet de loi Duflot prévoit de renverser le lien de compatibilité : selon la loi du Grand Paris, le SDRIF était censé pouvoir être révisé pour devenir compatible avec les CDT ; il est question désormais d'imposer aux CDT d'être compatibles avec le SDRIF afin de préserver les grands équilibres territoriaux.

Certains territoires commencent d'ailleurs à s'interroger sur la possibilité de créer des "schémas de développement territorial" couvrant plusieurs CDT, de façon à mieux assurer les complémentarités. Autre exemple, dans la vallée de la Bièvre, le besoin se fait sentir d'un aménagement à une échelle plus large de celui des CDT, tenant compte des territoires qui ne sont pas couverts par ces derniers, de façon à vérifier qu'il n'y ait pas d' "assèchement" de ces territoires au bénéfice de ceux qui seront dotés d'un CDT.

Ces réflexions ont conduit la ministre à s'interroger sur le bien-fondé d'avoir limité les CDT aux territoires impactés par le réseau du Grand Paris. Elle envisage maintenant une généralisation du système des CDT à l'échelle régionale, ce qui induit d'autres difficultés, et notamment la question du rôle du SDRIF et du devenir des schémas de cohérence territoriale (SCOT), face à la mosaïque des CDT et aux schémas de développement territorial.

Le nerf de la guerre

Beaucoup s'interrogent aussi sur les moyens d'action de la Société du Grand Paris chargée de réaliser le réseau de transport. Le milliard d'euros destiné à financer cette opération n'a pas été intégré à la loi de finance 2013 et il semble qu'il ne sera pas programmé avant 2015. Compte tenu de l'état d'avancement des études sur le futur réseau, les financements actuels de la Société du Grand Paris ont paru suffisants.

Les implications pour le SDRIF

La procédure de révision du SDRIF de 1994, engagée depuis 2004 à travers une très large concertation, a bénéficié en 2008 d'un avis favorable unanime de la commission d'enquête et a été adopté par le conseil régional. Le document a ensuite été transmis au Conseil d'État qui, tout en saluant la qualité du travail effectué, a considéré que certains éléments de droit avaient fondamentalement évolué depuis l'enquête publique et a émis un avis peu favorable à l'adoption d'un décret d'approbation. C'est pourquoi le décret d'août 2012, qui a validé le schéma de transport, a lancé conjointement une nouvelle révision du SDRIF.

En attendant, la décision du Conseil d'État a eu pour effet de remettre en vigueur le SDRIF de 1994, bien qu'il soit devenu très obsolète. En particulier, le SDRIF de 1994 déterminait de façon très précise des espaces à urbaniser et imposait même l'ouverture à l'urbanisation d'un certain nombre de zones, alors que, depuis, la loi Grenelle Environnement a pris le contrepied de cette approche en soulignant la nécessité de limiter la consommation d'espace. De plus, un certain nombre de projets bloqués par le SDRIF de 1994 et rendus possibles par le SDRIF de 2008 se trouvaient à nouveau arrêtés par le retour au SDRIF de 1994.

Sensible à cette difficulté, le législateur a adopté le 15 janvier 2011 une loi permettant de faire application du projet de SDRIF de 2008 par dérogation au SDRIF de 1994, sous certaines conditions de procédure et sous réserve que les dispositions invoquées soient compatibles avec la loi du Grand Paris.

EXPOSÉ d'Isabelle FABRE

Je suis chef de projet de la révision du SDRIF à la région Île-de-France et les analyses que je vais vous présenter sont très complémentaires de celles de Sandrine Barreiro : les services de la région, assurant la maîtrise d'ouvrage déléguée de la révision, ont travaillé tout au long du processus avec l'IAU îdF, maître d'œuvre de la révision.

La concertation au cœur du SDRIF

Le SDRIF de 2008 est le premier schéma directeur élaboré par une assemblée élue. Depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, l'élaboration du SDRIF est en effet de compétence régionale. Jusqu'alors, c'est l'État qui assurait le travail de planification en Île-de-France. Chacun se souvient, par exemple, du plan Delouvrier, qui avait lancé la construction du réseau express régional (RER) et des villes nouvelles. En 2004, lorsque la région s'est saisie de la compétence d'aménagement du territoire et a lancé la révision du SDRIF, elle a souhaité que celle-ci fasse l'objet d'une concertation très intense non seulement au sein de sa propre assemblée mais auprès des citoyens et acteurs du territoire, avec notamment 44 ateliers et forums citoyens, une enquête publique menée dans 187 lieux d'enquête différents, une multitude de rencontres avec des élus locaux et des institutions.

Une fois adopté par le conseil régional en septembre 2008, le SDRIF a été transmis au gouvernement pour que lui-même le soumette au Conseil d'État. Ce texte doit en effet se traduire dans les documents d'urbanisme locaux, et à ce titre, il fait l'objet d'un contrôle de légalité. Le gouvernement a mis deux ans à effectuer ce transfert. Entre-temps, l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République s'est accompagnée d'un repositionnement important de l'État sur le devenir de l'Île-de-France, qui a conduit à l'adoption de la loi sur le Grand Paris. Ce changement de circonstances de droit et de fait a entraîné la nécessité de réviser à nouveau le SDRIF, d'autant que d'autres événements s'étaient produits sur la période, en particulier l'adoption des lois Grenelle Environnement.

La région a décidé de relancer la concertation, en profitant du fait que la décision du président de la République s'était accompagnée d'une communication très large sur la vision qu'il souhaitait promouvoir, bien qu'elle n'en partage pas tous les aspects. Le fait de consulter dix grands architectes pour ouvrir le débat était un mode de communication nouveau à cette échelle. Alors que la révision du SDRIF, procédure assez peu connue du grand public, restait jusqu'alors globalement une affaire de techniciens, tout le monde a entendu parler du projet du Grand Paris, ce qui a contribué à rendre nécessaire un nouveau débat.

Nous avons donc relancé une concertation relativement importante, avec deux conférences territoriales régionales ; une rencontre des coopérations territoriales ; neuf tables-rondes citoyennes ; trente-deux comités techniques réunissant la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement, le conseil économique, social et environnemental régional (CESER), l'IAU et les services de la région ; une cinquantaine de rencontres bilatérales avec des institutionnels ; le tout étant chapeauté par 4 réunions du comité de pilotage, composé du président du conseil régional, du préfet de région et du président du CESER, et élargi aux présidents des conseils généraux et des chambres consulaires de niveau départemental et régional.

Les débats ont été relativement "mouvants", entre autres à cause des différentes élections qui ont conduit au changement de majorité gouvernementale mais aussi à une évolution de la composition du conseil régional. Lorsque le nouveau projet de SDRIF a été présenté au conseil régional le 25 octobre 2012, il a fait l'objet de 377 amendements, phénomène assez inédit dans cette enceinte.

Les étapes à venir

Après avoir été adopté par le conseil régional, le texte sera soumis à enquête publique et si tout se passe bien, il pourra être adopté par le conseil régional en septembre 2013 puis transmis au gouvernement. Il faut espérer que, cette fois, le décret d'approbation sera pris rapidement, ce qui nous permettra de passer enfin à la phase de mise en œuvre.

Si le projet n'était pas approuvé avant le 31 décembre 2013, nous retrouverions alors la situation de fin 2010. La mesure dérogatoire au SDRIF de 1994 prévue par la loi n° 2011-665 du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France s'arrête en effet à cette date. Le SDRIF de 1994 s'appliquerait à nouveau exclusivement, ce qui pourrait bloquer, entre autres, le projet de métro automatique du Grand Paris Express... L'Île-de-France a désormais besoin d'un cadre stable pour que les projets puissent enfin se réaliser dans de bonnes conditions.

Les enjeux du SDRIF

Le SDRIF cherche à répondre à quatre grands enjeux.

Concilier les différentes échelles et laisser place à la subsidiarité

Il s'agit tout d'abord de concilier les différentes échelles spatiales (développement métropolitain et développement local), mais aussi les différentes échelles temporelles, en sachant préparer l'avenir mais aussi conforter l'existant. Pour donner un exemple concret, la construction du futur réseau de transport ne doit pas faire oublier l'amélioration du RER actuel. Le nouveau SDRIF laisse aussi une plus grande place à la subsidiarité et au respect des compétences des élus locaux, maires et présidents d'EPIC.

Le projet d'aménagement régional s'adosse ainsi à des objectifs en matière de démographie, de logements, d'emplois offrant une cohérence robuste et de niveau régional à l'horizon 2030, qui se déclinent au niveau territorial sur des horizons de plus court terme. Ainsi, en matière de territorialisation des objectifs de logements, notamment, la mise en œuvre pourra être évolutive en fonction des négociations, des partenariats et des projets franciliens.

Attractivité et égalité territoriale

Le deuxième grand enjeu est de concilier l'attractivité et l'égalité territoriale. La région Île-de-France compte actuellement 11 millions d'habitants. Sa part dans la population nationale s'est maintenue à 19 % au cours des vingt dernières années. Si cette tendance se poursuit, on peut faire l'hypothèse que le nombre de Franciliens va continuer à s'accroître dans les années qui viennent, pour atteindre 12 ou 13 millions à l'horizon 2030.

Sachant que l'agglomération parisienne "draine" un certain nombre d'actifs venant de l'ensemble du bassin parisien, le souhait de l'exécutif est toutefois d'éviter "d'assécher" les régions voisines.

Par ailleurs, le dynamisme démographique de la région et le fait que la population francilienne reste en moyenne plus jeune que celle du reste de la France ne doivent pas masquer le fait que cette population va vieillir et que cette problématique doit être prise en compte. De même, les inégalités sociales et territoriales vont sans doute s'aggraver, avec des écarts de revenus croissants et des mécanismes d'éviction du cœur de métropole. Le SDRIF affirme l'objectif de réduire les inégalités territoriales et de garantir l'accès au logement et aux services publics, et a intégré le chiffre de production de 70 000 nouveaux logements par an édicté par la loi du Grand Paris.

Développement urbain et préservation des ressources naturelles

Un troisième défi important consiste à concilier le développement urbain et la préservation des ressources naturelles, ce qui passe par la densification et l'intensification urbaines. Le rythme annuel maximal d'extension urbaine a été ramené à 1 328 hectares par an, ce qui est plus faible que la moyenne observée ces dernières années, et plus faible également que l'objectif fixé par le projet de SDRIF de 2008.

Rayonnement international et robustesse territoriale

Enfin, le SDRIF définit un objectif de rayonnement international qui doit s'accompagner de robustesse territoriale, la région présentant une grande sensibilité au contexte économique national et mondial. C'est pourquoi la région a adopté une position ambitieuse et volontariste, avec un objectif de 28 000 nouveaux emplois par an.

Les documents du SDRIF

Les orientations réglementaires et la carte de destination générale des différentes parties du territoire sont les éléments centraux du SDRIF. Elles s'adosent à un "récit" de ce que pourrait être l'Île-de-France en 2030 et s'accompagnent de propositions concrètes pour la mise en œuvre du schéma directeur.

Le récit repose sur trois grands "piliers" identifiés par des mots-clés : « *Aller vers une région plus connectée et plus durable* » (relier) ; « *Viser une région plus diverse et attractive* » (polariser) ; « *Miser sur les ressources régionales et les espaces naturels* » (préserver).

Pour le premier pilier, le récit peut se résumer de la façon suivante : « *En 2030, les territoires sont reliés et les mobilités facilitées par une plus grande ouverture aux niveaux national et international, un système de transports métropolitain mieux maillé, des bassins de déplacements organisés et optimisés.* » Les orientations concrètes, reprises sur la carte de destination, organisent l'implantation des infrastructures de transport sous forme de tracés, lorsque ceux-ci sont connus, ou sous forme de principes de liaison dans le cas contraire, tout en faisant apparaître l'existant. Enfin, les propositions de mise en œuvre s'appuient sur le plan de mobilisation des infrastructures qui a été voté entre 2008 et 2012 par le conseil régional à partir des débats menés par la SGP et le STIF, avec trois horizons de programmation : 2020, 2030 et post-2030. Le même modèle a été suivi pour les deux autres piliers, avec chaque fois récit, orientations concrètes et propositions de mise en œuvre.

Au total, le projet de SDRIF comprend cinq documents : un texte qui rappelle l'histoire de la planification en Île-de-France et présente la vision régionale à l'horizon 2030 ; un document d'aménagement organisé autour d'un projet spatial régional qui se décline en objectifs de niveaux régional et local ; un document d'urbanisme qui donne les orientations normatives et qui est accompagné de la carte de destination ; un document opérationnel qui propose une programmation, des partenariats, des modes d'action pour la mise en œuvre ; et enfin un document anticipateur qui évalue les impacts du projet sur l'état initial de l'environnement.

L'ensemble du dossier sera rendu public et mis en ligne sur le site de la région d'ici une dizaine de jours. Les personnes publiques associées (présidents de conseils généraux, présidents des chambres consulaires, membres du CESER, etc.) vont être sollicitées, ainsi que l'Autorité environnementale et l'État, afin de formuler des avis qui seront joints au dossier d'enquête publique, celle-ci devant en principe démarrer en avril prochain.

DÉBAT

La gouvernance

Un intervenant : *Je voudrais saluer votre courage à toutes deux d'accepter de travailler dans une telle folie... On ne sait pas si on doit en rire ou en pleurer. Le problème vient, à mon avis, de la structure de décision et de l'échelle à laquelle la décision doit intervenir, qui ne sont pas pertinentes. Nos voisins anglais se sont dotés d'un Greater London Council, que Margaret Thatcher avait réussi à supprimer mais qui a été remis en place sous le nom de Greater London Authority. C'est ce genre de structure qui permet de raisonner stratégiquement à l'échelle qui convient et de disposer de moyens de négociation avec les collectivités locales. En France, l'accumulation invraisemblable des structures enlève toute efficacité au système.*

Sandrine Barreiro : Lors de la dernière réforme des collectivités locales, le texte préparatoire renvoyait la question de la gouvernance de la planification en Île-de-France au projet de loi en cours sur le Grand Paris, mais la loi ne fait aucune mention de ce point. À chaque nouvel acte de décentralisation, cette question est escamotée et l'on préfère "bricoler" des solutions ponctuelles en matière de défense ou encore de transport.

Isabelle Fabre : Il sera intéressant de voir ce que dira l'acte III de la décentralisation sur ce thème. Cela dit, la dynamique qui s'est mise en place autour du projet de SDRIF de 2008 a tout de même été très positive. La prise de décision s'est avérée, certes, plus complexe que du temps de Delouvrier, mais elle a créé sur le territoire une animation et un débat qui ont été très productifs et ont contribué, par exemple, à l'émergence de Paris Métropole. Il se trouve que le projet de SDRIF n'a finalement pas été adopté en raison des rebondissements que nous avons évoqués, mais s'il l'avait été, tout le monde se serait probablement félicité de ce travail partenarial qui s'est déroulé dans le respect des compétences de chacun et a abouti à un projet partagé.

La bonne échelle

Int. : *Le niveau où se prend la décision n'est à l'évidence pas le bon, car la zone géographique impactée par le développement francilien est beaucoup plus large que l'Île-de-France. Par exemple, des centaines de personnes viennent chaque jour de Tours en TGV pour travailler à Paris.*

Int. : *Je trouve également toute cette réflexion extrêmement égocentrée sur Paris et l'Île-de-France. Le dispositif très complexe que vous avez décrit ne laisse aucune place à un dialogue avec le reste du territoire national. Je travaille actuellement en tant que consultant auprès du département de l'Yonne. Chaque jour, 12 000 habitants de ce département viennent travailler en Île-de-France, avec un temps moyen de transport quotidien de quatre heures. Une question centrale pour le nouveau SDRIF aurait dû être de savoir comment mieux diffuser la richesse de cette région au reste du territoire national. Est-ce bien en Île-de-France qu'il faut envisager de créer 28 000 emplois et 70 000 logements par an ?*

I. F. : Ces questions font effectivement partie du débat. Il existe deux instances qui contribuent à ces réflexions au-delà du cadre de l'Île-de-France, la "C8" qui regroupe les présidents des huit régions du bassin parisien, et l'Association des régions de France, qui tend également à élargir le débat. Il est cependant clair qu'il y a des choses à améliorer, notamment dans la façon dont l'Île-de-France se positionne par rapport aux autres régions.

S. B. : On commence aussi à voir apparaître des outils très intéressants comme le Contrat de projet interrégional.

Int. : *Il serait intéressant de comparer ce qui se fait en Île-de-France et dans les autres régions françaises. Les trois lois qui ont été adoptées dans les années 1999-2000 sous le gouvernement Jospin, à savoir la loi Voynet sur l'aménagement du territoire, la loi Chevènement sur l'organisation de l'intercommunalité et la loi SRU de Louis Besson sur la planification actualisée, les SCOT et autres documents d'urbanisme, ont permis de traiter assez correctement le problème des métropoles régionales. En revanche, elles se sont avérées totalement inapplicables à l'Île-de-France. On a laissé se constituer des communautés d'agglomérations, par exemple entre Nogent-sur-Marne et Le Perreux, qui n'avaient strictement aucun sens. Les pouvoirs publics ont une responsabilité très grave dans le fait de ne pas avoir pris en main ce dossier compliqué et important.*

Le maçon et le jardinier

Int. : *Depuis l'époque de Philippe Auguste, on recense une soixantaine d'édits royaux ayant interdit de construire hors des fortifications, parfois sous peine de mort. En réalité, on n'a cessé de repousser les fortifications au-delà des habitations qui s'étaient malgré tout construites. Il existe en fait deux formes de planification, celle du maçon et celle du jardinier. Le maçon établit des cartes, tire des traits et décide que par ce trait passera la route, même s'il faut pour cela construire un pont sur une rivière ou un tunnel sous une montagne. Le jardinier ne sait pas exactement ce qui va se passer. Il regarde les plantes pousser : il apporte de l'eau, de la lumière et de l'engrais à celles qui lui plaisent et écarte les autres. Les gouvernants de l'Île-de-France feraient preuve de sagesse en gérant leur région comme un jardin.*

I. F. : Le but d'un schéma directeur est de fixer de grands objectifs en matière d'aménagement, en tenant compte des mobilités, des besoins de logement, de l'évolution de l'emploi, etc., et de proposer une vision stratégique à long terme sur ces sujets majeurs. Mais on ne peut plus, aujourd'hui, travailler à la manière du maçon que vous avez évoqué. En l'occurrence, nous avons plutôt essayé de raconter une histoire qui soit cohérente avec la situation actuelle de l'Île-de-France et son évolution probable, et de prévoir les conditions de sa réalisation. On peut toujours s'interroger sur le sens que peut revêtir une planification, mais je suis intimement persuadée que sur une région comme celle-ci, déjà très aménagée, construire un schéma d'ensemble reste un exercice nécessaire, ne serait-ce que pour créer un débat sur l'organisation du territoire.

Décentralisation ou recentralisation ?

Int. : *Je ne partage pas le point de vue de Sandrine Barreiro lorsqu'elle affirme que la loi du Grand Paris est une forme de décentralisation. Il s'agit au contraire d'une recentralisation née de la volonté du président de la République qui a décidé, pour des raisons politiques, de s'opposer au projet Paris Métropole lancé par le maire de Paris. Au-delà de toutes les questions techniques que vous avez évoquées, on sent bien qu'il existe des enjeux politiques sous-jacents très forts dans cette affaire, en particulier autour de l'égalité des territoires, notion qui recouvre, entre autres, la question de la péréquation entre communes riches et communes pauvres d'Île-de-France. Entre les dix communes de plus de 10 000 habitants les plus riches et les dix les plus pauvres, le facteur en termes de ressources financières est de cinq ou six. L'enjeu politique consiste à savoir qui va prendre la main et trancher ce genre de questions.*

S. B. : La loi du Grand Paris illustre effectivement un retour de l'État dans la planification de l'Île-de-France, mais sous une forme bien différente de ce qui s'est passé à l'époque du plan Delouvrier et des villes nouvelles. L'État est bien conscient aujourd'hui, qu'en matière d'urbanisme, le pouvoir revient surtout aux communes et intercommunalités, du fait de leur proximité avec les citoyens. C'est en cela que l'on peut parler d'une nouvelle forme de décentralisation. L'État a certes imposé son projet de transport mais il a pris soin, à travers l'outil des CDT, de créer un espace de négociation avec les collectivités locales. De même, les opérations d'intérêt national et les établissements publics d'aménagement ne sont plus du tout

gérés comme il y a quelques années : les collectivités territoriales siègent dans les conseils d'administration et les décisions sont collectives.

En revanche, il est clair, s'agissant de la loi du Grand Paris, que la mise en place des CDT s'est faite au détriment du STIF et de la région, cette dernière ayant normalement pleine compétence en matière de planification.

I. F. : Pour ma part, je crois que l'État ne s'est jamais désengagé de la région francilienne. C'est pourquoi je parlerais d'un repositionnement plutôt que d'une recentralisation. Le fait que, politiquement, le gouvernement était à droite et la région à gauche n'est sans doute pas étranger à la démarche choisie, qui a consisté à contourner la région pour s'adresser directement aux communes et intercommunalités. Cette approche a eu le mérite d'instaurer un rapport beaucoup plus direct entre les services de l'État, au niveau régional et départemental, et les élus locaux, ce qui est très intéressant. On constate par exemple que la démarche adoptée pour le Grand Roissy est très différente de ce qui a été fait sur le plateau de Saclay.

Cela dit, la Région dispose d'une grande partie des moyens financiers qui permettront d'accompagner les projets définis dans le cadre des CDT, et devrait donc prendre part au débat sur les CDT sans tarder.

Le financement

Int. : *Vous n'avez guère évoqué les problèmes de financement. De mémoire, le projet du Grand Paris Express et les projets propres à la région représentent au total un budget de 35 à 40 milliards d'euros. Compte tenu des efforts de réduction de l'endettement et des difficultés budgétaires actuelles, comment tous ces projets vont-ils pouvoir être financés ?*

I. F. : Le débat sur le financement de la Société du Grand Paris est à l'origine d'une grande partie des 377 amendements déposés sur le projet de SDRIF. Il est clair qu'un schéma directeur n'a de sens que si les projets qu'il annonce peuvent se concrétiser. Or, le budget de la région Île-de-France est de l'ordre de 6 milliards d'euros par an. La mise en œuvre des projets de transports collectifs est confiée au STIF, autorité organisatrice des transports en Île-de-France, de façon articulée avec le plan de mobilisation pour les transports. La position actuelle de la région consiste à donner la priorité à ce qui a été programmé dans ce cadre, et donc à renforcer l'existant en même temps que la réalisation des infrastructures nouvelles.

Par ailleurs, l'élaboration des CDT a pris beaucoup de retard. Le premier qui nous est parvenu, celui de Grand Paris Seine Ouest, compile beaucoup de projets qui sont d'ores et déjà financés par le contrat de projets État-région. Par conséquent, même si, pour l'instant, la région n'est pas signataire des CDT, elle peut financer de fait certaines infrastructures ou certains projets. Tout cela va être discuté lors des négociations sur l'évolution des contrats de projets État-région ainsi que dans la future loi Duflot.

Le rôle des techniciens

Int. : *Dans ce genre de projet, les techniciens que vous êtes sont censés formaliser des documents à la demande et sous le contrôle des élus. Mais en général, plus un système de décision est complexe, et plus la décision échappe aux élus pour être prise, en réalité, par les techniciens. Qu'en est-il cette fois ?*

I. F. : La séparation entre élus et techniciens est capitale et le rôle du chef de projet que je suis est d'assurer l'interface entre la sphère politique et la maîtrise d'œuvre. Mais bien souvent, les jeux sont plus complexes, surtout pour un projet lancé il y a dix ans et où tout le monde finit par se connaître très bien.

Cela dit, les élus jouent pleinement leur rôle, au premier chef Jean-Paul Huchon, président de région, mais aussi Alain Amedro, vice-président chargé de l'aménagement du territoire, de la coopération interrégionale et des contrats ruraux ; Hélène Gassin, vice-présidente chargée de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie ; ou encore Marie-Pierre de la Gontrie, vice-présidente chargée des finances et de la contractualisation. De nombreux débats sur le SDRIF sont ouverts à l'ensemble des élus de l'exécutif et les cabinets des élus jouent

également un rôle important. En caricaturant un petit peu, on peut décrire le projet de SDRIF comme élaboré dans la sphère technique et mis en débat dans la sphère politique.

Présentation des oratrices :

Sandrine Barreiro : est juriste spécialisée en droit de l'urbanisme et de l'environnement à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAU îdF) ; elle assure un rôle d'expertise juridique dans le cadre de différentes études conduites par l'IAU îdF et est chef de projet du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) 2013.

Isabelle Fabre : est ingénieur agronome, titulaire d'un DESS en sociologie appliquée à la gestion locale ; elle est chef de projet de la révision du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), au sein de la direction de la planification, de l'aménagement et des stratégies métropolitaines.

Diffusion avril 2013