

Les CDT à l'heure du Grand Paris : une dynamique en marche



MÉTROPOLE

DU GRAND PARIS

Pour comprendre l'étendue de la réforme territoriale et les changements dont elle est porteuse, l'IAU îdF publie une série de documents permettant de mieux comprendre les prolongements de la loi relative à la création de la métropole du Grand Paris.

Seront notamment abordées les questions relatives aux cinq domaines de compétences métropolitaines, à la constitution des territoires, aux enjeux financiers.

L'ensemble des notes et travaux (cartes, données, graphiques, etc.) sont disponibles sur le site Internet de l'IAU îdF : www.iau-idf.fr

Placer les territoires au centre de la stratégie de développement du Grand Paris : c'est l'enjeu des contrats de développement territorial qui se sont mis en place depuis trois ans. Au moment où la création de la métropole du Grand Paris vient d'être actée, les 21 CDT engagés deviennent des références incontournables.

Promulguée le 3 juin 2010, la loi relative au Grand Paris a instauré le principe des contrats de développement territorial (CDT), pour permettre au nouveau réseau de transports de produire pleinement ses effets sur le développement local. Le décret du 24 juin 2011 a précisé les contenus des CDT, conçus comme des outils de planification et de programmation ; la

loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement du 18 janvier 2013 a affiché la nécessité de compatibilité des CDT avec le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif). Enfin, la loi Accès au logement et urbanisme rénové (Alur) a élargi le champ d'application des CDT, en prévoyant que toutes les communes et intercommunalités de l'unité urbaine de Paris puissent signer des contrats.

Si le principe du contrat territorial n'est pas nouveau, la concentration de leur préparation en trois ans a permis l'émergence de visions territoriales : 21 CDT ont été engagés, dont 9 ont été signés à ce jour. Tous ont instauré une véritable dynamique d'échange entre collectivités et État. Ils ont produit des diagnostics, rassemblé projets en cours et désirs de projets et permis un partage des informations. Malgré une hétérogénéité des contenus qui rend l'exercice de synthèse difficile, leur juxtaposition est riche d'enseignements et suscite quelques questions.

Les CDT : intentions initiales et réalités

La conception initiale du secrétariat d'État à la Région-capitale

était d'identifier dix clusters pour développer des pôles économiques majeurs, capables de rayonner dans leurs territoires, porteurs d'un effet d'entraînement pour toute la région. Ces territoires étaient circonscrits autour des futures gares du Grand Paris. La logique de spécialisation économique qui prévalait à la mise en place des CDT a ensuite laissé place à celle, plus globale, de projet urbain : la loi de 2010, en élargissant le concept et les territoires, y attache notamment l'enjeu de la construction de logements et des services afférents.

C'est le pragmatisme qui a régi les rapprochements entre communes, donnant naissance à des configurations très diverses : les territoires couverts vont

de 65 000 à 415 000 habitants, pouvant rassembler 2 à 3 communes (Seine Défense, Grandes Ardoines), 7 à 10 communes (Innovation numérique, Paris-Saclay Territoire sud, Sciences et Santé), 12 à 18 communes (Versailles Saint-Quentin, Grand Orly), et jusqu'à 29 communes (Confluence). Concentrés en zone dense, ils couvrent aussi quelques secteurs de grande couronne. Il n'existe plus de lien systématique avec la notion de cluster, ni même avec la desserte du Grand Paris Express (GPE). Les CDT expriment plus un « contrat moral » entre les communes, les intercommunalités et l'État (quelquefois les départements) qu'un contrat reflétant des engagements juridiques et financiers précis. Ce sont des engagements de principe, les communes pouvant, selon les besoins, réviser leur PLU, chaque projet devant faire l'objet d'une enquête publique. Au fond, le CDT se rapproche d'un document tel qu'un projet de territoire, une charte ou un plan d'action.

Des projets étroitement liés aux évolutions du réseau de transports

L'horizon des CDT est de quinze ans, et correspond à l'achèvement du réseau de transport du Nouveau Grand Paris (environ 2030). Ce chantier sera un processus continu, scandé par les ouvertures de nouveaux tronçons : prolongement de la ligne 14, irriguant le CDT Territoire de la culture et de la création, puis ouverture de la ligne 15 Sud, qui devrait irriguer cinq CDT : Innovation numérique, Sciences et Santé, Grandes Ardoines, Boucles de la Marne, Territoire de la transition énergétique. Toutefois, ce calendrier est peu ou pas évoqué dans les CDT, alors que le lien avec la stratégie foncière et l'aménagement est majeur.

La question de la temporalité de réalisation du réseau de transport n'est pas neutre. Les dynamiques de projets engagées en lien avec les premières mises en

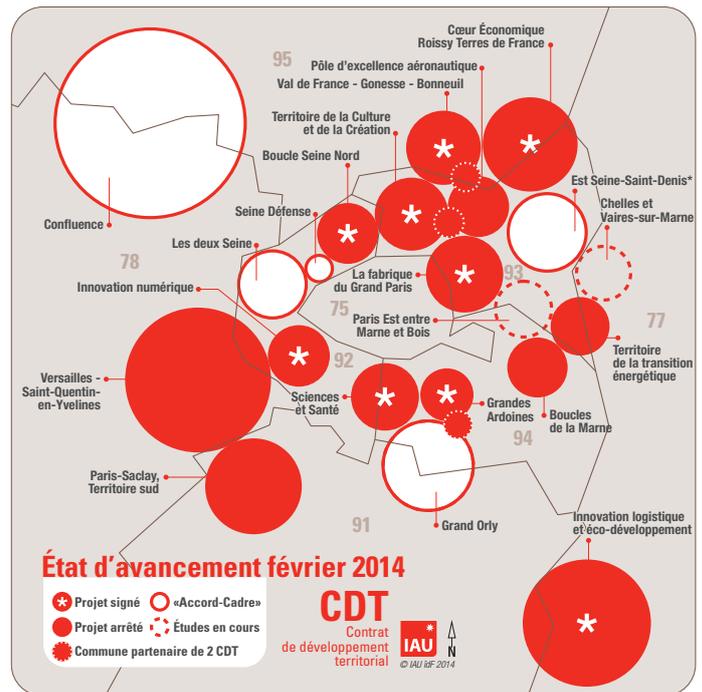
service en bénéficieront directement. Les autres secteurs devront s'organiser astucieusement pour que les projets urbains éclosent au bon moment.

Quartiers de gare

L'aménagement des quartiers de gare est un axe de développement confirmé, mais peu anticipé. Si l'idée initiale des CDT était fortement centrée sur les gares et leur potentiel de densification, avec le temps, ces espaces se sont dilatés. Certains CDT font des gares un facteur de centralité majeure (Pôle d'excellence aéronautique). D'autres associent les gares existantes dans cette préoccupation (Val de France Gonesse, La Fabrique du Grand Paris). D'autres attachent le développement des quartiers de gare à leur proximité immédiate (Science et Santé), ou citent simplement les gares comme catalyseurs de développement, sans projet précis. La priorité donnée aux quartiers bien desservis – aujourd'hui et demain – est donc reconnue, mais ne semble pas totalement intégrée. De ce point de vue, la convergence avec le Sdrif restera une question à suivre.

Fret et logistique

Les questions relatives au fret et à la logistique sont évoquées dans presque tous les CDT, mais restent incomplètes. Certains territoires font de la logistique leur axe principal de développement (Innovation logistique et écodéveloppement, grâce à ses entrepôts importants et Boucle Seine Nord, avec le port de Gennevilliers). La plupart du temps, le maintien des plates-formes de marchandises est acquis, mais plusieurs CDT expriment la nécessité d'adaptations pour rendre la fonction logistique compatible avec l'intensification urbaine et la préservation de grands secteurs urbains « apaisés ». La question de la logistique de proximité face à la concurrence foncière ou celle de la distribution urbaine – le fameux « dernier kilomètre » – sont quasi absentes. Face aux questions des



grands flux de marchandises, dont le fonctionnement est régional, national et international, l'échelle des CDT est peu pertinente, d'autant que certains sites logistiques majeurs sont situés hors CDT (port de Bonneuil par exemple).

À la recherche d'identité et de visibilité économique

Les CDT ont pour vocation initiale d'articuler le développement économique et, à terme, le projet urbain qui structurera le territoire.

La labellisation

Les CDT ont été progressivement labellisés, de façon à proposer une « signature » économique du territoire en s'appuyant sur une logique de cluster. La labellisation est un argument fédérateur de projet et un vecteur de marketing territorial. Elle crée une meilleure visibilité à l'international, ouvre des champs de coopération, favorisant la dimension métropolitaine des projets. Dans le même temps, certains slogans se chevauchent, car un label ne garantit pas l'exclusivité (dans le numérique, la créativité, l'innovation) ni une position de « tête de réseau ». Cette labellisation est plus ou moins explicite. Certains territoires affichent une spécia-

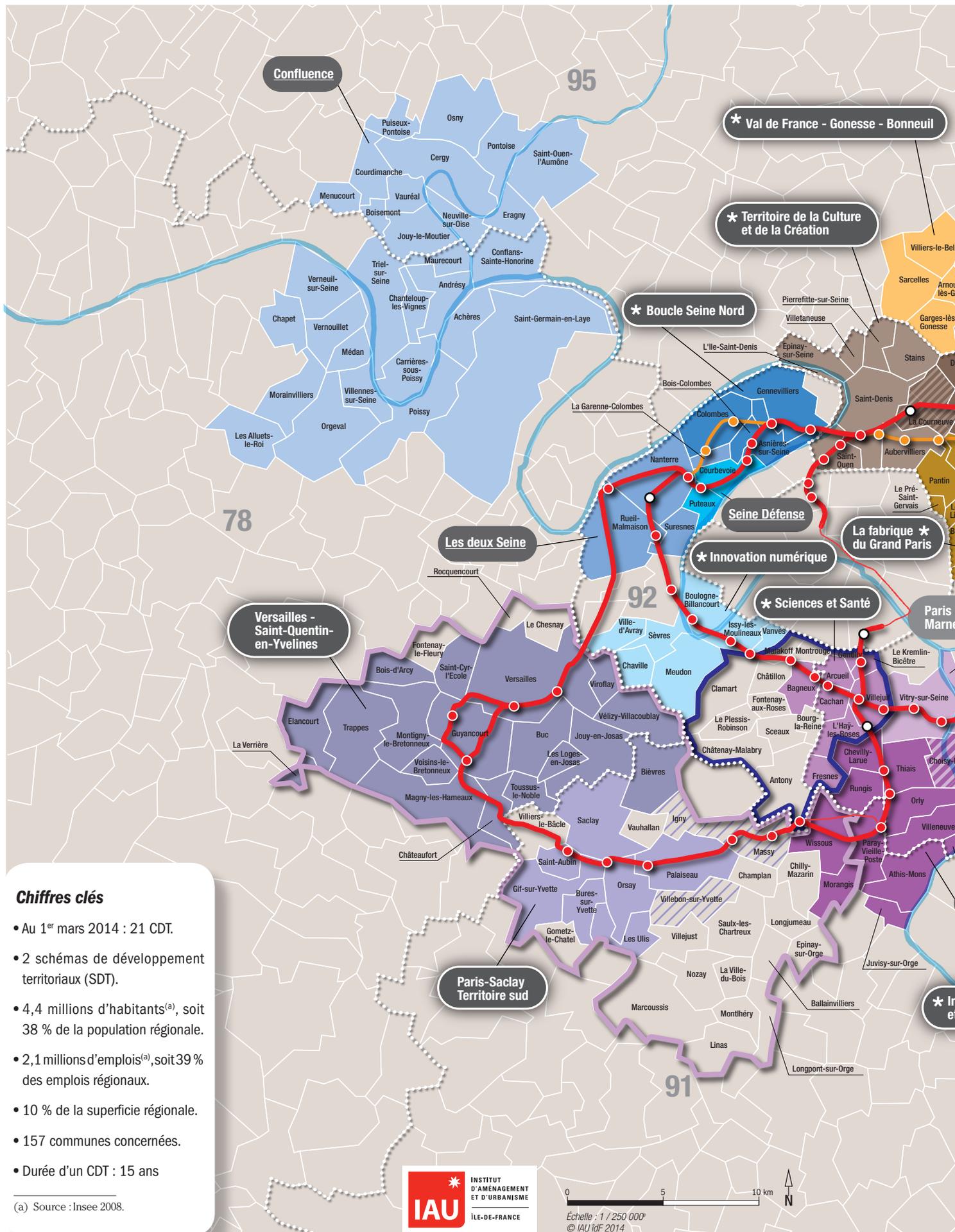
lisation marquée (Innovation numérique, Sciences et Santé, Territoire de la culture et de la création), s'appuyant sur des spécificités économiques existantes. D'autres préfèrent miser sur une diversification de leur tissu économique (La fabrique du Grand Paris).

Emplois : attention à la concurrence entre territoires !

Les territoires couverts par les CDT polarisent 39 % de l'emploi salarié francilien⁽¹⁾, soit 2 100 000 emplois et 38 % de la population. Mais ils sont d'une très grande hétérogénéité, tant par leur poids économique dans la région que par leurs équilibres habitat/emplois. La moitié d'entre eux concentre ainsi 80 % de l'emploi actuel de l'ensemble des CDT. L'écart constaté entre les taux d'emploi actuels atteste d'une dichotomie des territoires entre dominante résidentielle et dominante économique. Les CDT où la concentration économique est déjà forte ou mature (Les deux Seine, Seine Défense, Cœur économique Roissy...) côtoient des CDT de polarités naissantes ou en devenir (Grandes Ardoines, Val de France...).

(1) Source CLAP 2011.

Les CDT en cours et le réseau de

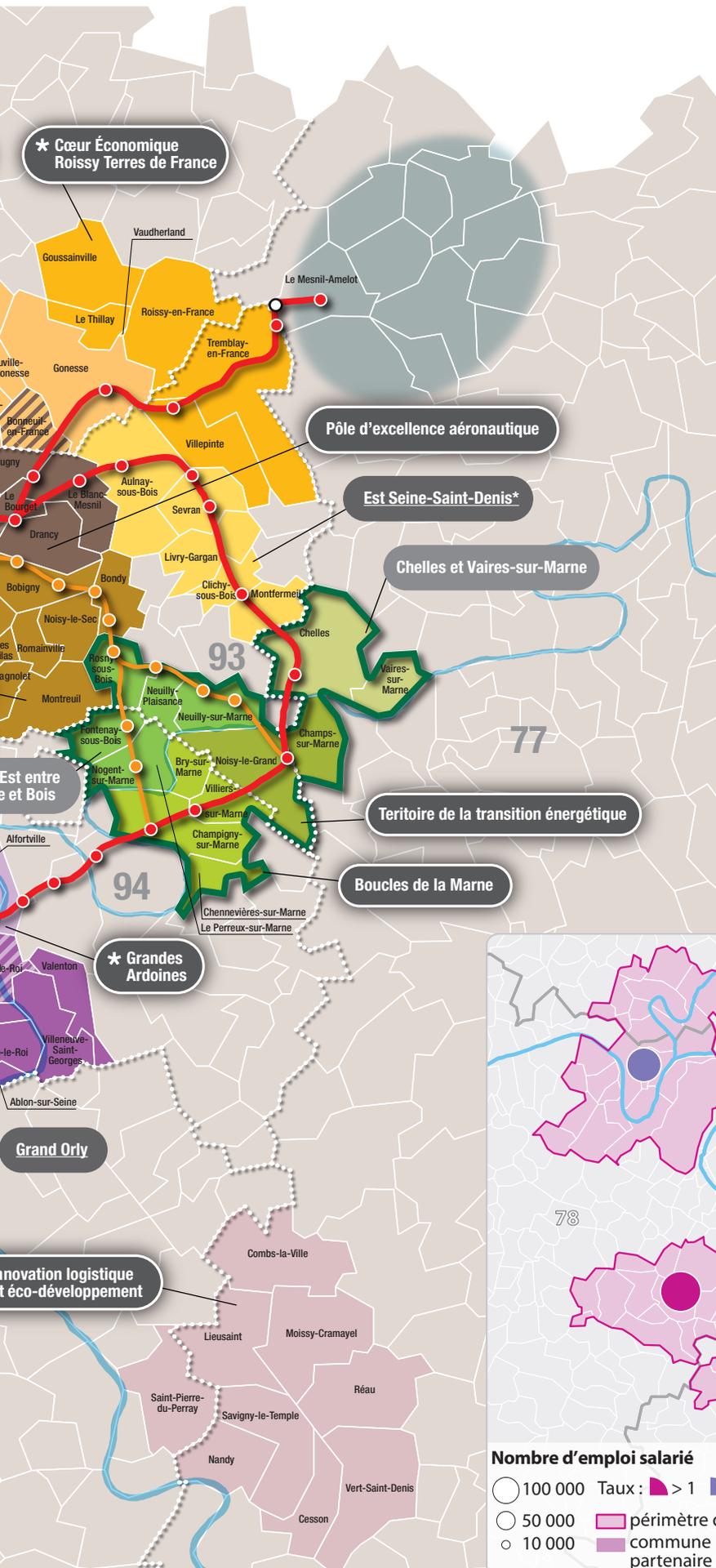


Chiffres clés

- Au 1^{er} mars 2014 : 21 CDT.
- 2 schémas de développement territoriaux (SDT).
- 4,4 millions d'habitants^(a), soit 38 % de la population régionale.
- 2,1 millions d'emplois^(a), soit 39 % des emplois régionaux.
- 10 % de la superficie régionale.
- 157 communes concernées.
- Durée d'un CDT : 15 ans

(a) Source : Insee 2008.

transports du Grand Paris Express



Contrat de développement territorial

Chaque CDT possède sa propre couleur ainsi que son étiquette nominative

- Nom du CDT (label)
- Accord-cadre signé
- CDT validé
- CDT signé
- Commune partenaire de deux CDT
- Commune associée
- Périmètre en cours de définition
- Signé sans Livry-Gargan

Schéma de développement territorial

- Cluster de la ville durable
- Vallée scientifique de la Bièvre
- Paris - Saclay

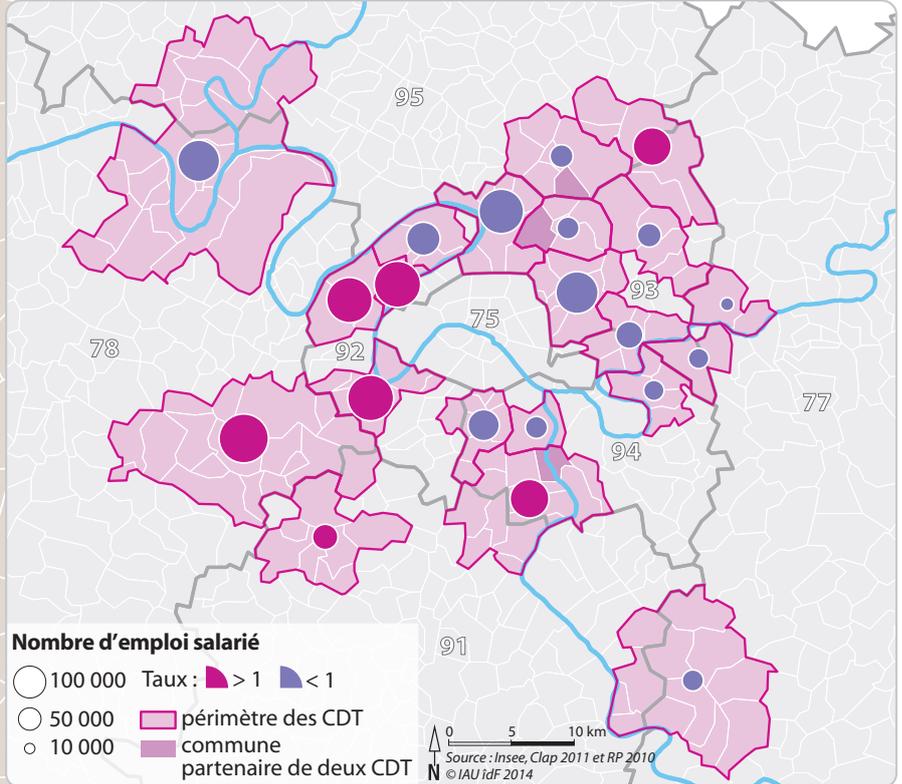
Réseau de transport Grand Paris

- Réseau du Grand Paris + gares
- Réseau complémentaire + gares
- Gares retenues à titre conservatoire

- Limites départementales
- Limites communales

Avertissement : plusieurs périmètres sont encore amenés à évoluer

Emploi salarié et taux d'emploi des CDT



L'ensemble des CDT vise un même objectif : le renforcement ou le développement de filières stratégiques, avec *in fine* une ambition forte d'augmentation de l'emploi. En cela, la philosophie qui a présidé à leur instauration est pleinement respectée, à savoir l'activation et la stimulation du développement liées à l'amélioration de l'accessibilité. Notons que le développement économique y est essentiellement abordé via le prisme des programmations en immobilier d'entreprises.

Huit CDT (Innovation numérique, Grandes Ardoines, Innovation logistique, Val-de-France, Cœur économique Roissy, Pôle d'excellence aéronautique, La fabrique du Grand Paris, Paris-Saclay) se donnent des objectifs quantifiés de création d'emplois. Totalisant actuellement 582 000 emplois (soit 11 % de l'emploi francilien), ces territoires ambitionnent d'accueillir entre 260 000 et 300 000 emplois supplémentaires en quinze ans, soit entre 15 000 et 17 500 emplois supplémentaires par an. Au regard du Sdrif, qui vise la création de 28 000 emplois par an jusqu'en 2030, cela représente 60 % de l'objectif régional. L'on remarque d'autre part que cette augmentation d'emplois porterait sur une partie seulement des CDT (la Défense et Plaine Commune – pour ne citer qu'eux –

n'ayant pas intégré d'objectifs chiffrés de création d'emplois). Enfin, plusieurs pôles d'emplois majeurs franciliens ne sont pas intégrés dans les CDT (par exemple Paris, Créteil ou Val d'Europe).

Au-delà de la cohérence quantitative globale de la programmation économique des CDT avec la dynamique régionale et les projets de territoires situés en dehors des CDT, le principal enjeu porte sur la concrétisation de leurs ambitions économiques, chacun à leur niveau, notamment pour tendre vers une amélioration des équilibres habitat-emplois. Enfin, en l'état actuel des intentions affichées, l'offre cumulée pourrait créer une situation de concurrence entre sites, plaçant les investisseurs en situation d'arbitre et de décideurs ultimes de la localisation des dynamiques de développement. Les arbitrages et la définition de modalités de régulation à l'échelle métropolitaine s'avéreront nécessaires. L'élaboration du projet métropolitain offrira également l'occasion de construire une vision d'ensemble équilibrée.

La question du logement

Le volet logement occupe une part assez réduite dans l'ensemble des documents. Les objectifs affichés s'alignent généralement sur ceux énon-

Les acteurs et la mise en œuvre

CDT et intercommunalités. Les configurations sont multiples et très hétérogènes, les CDT pouvant couvrir intégralement ou partiellement une à plusieurs intercommunalités. Dans leur élaboration, les EPCI ont joué des rôles variables, entre portage total (Innovation numérique), participation au portage (Sciences et santé), et suivi (Grand Orly). Les établissements publics d'aménagement ont également joué un rôle essentiel dans les secteurs concernés.

CDT et documents d'urbanisme. Les CDT s'apparentent à des chartes assorties de plans d'actions au niveau local. Leur rapport au Sdrif – document de planification – se pose en termes de convergence d'objectifs. D'autant que les CDT ont été considérés comme des outils de mise en œuvre du Sdrif.

CDT et dispositifs contractuels. Le CDT constitue d'abord l'expression des projets et des attentes d'un territoire. Processus multi-acteurs, il implique de nombreuses maîtrises d'ouvrage : communes, EPCI, quelquefois départements, opérateurs divers, ainsi que l'État (notamment à travers la Société du Grand Paris). La portée des actions est très variable, entre le programme précis, phasé et chiffré d'un aménagement, et des actions génériques ou des études à lancer. Sa portée juridique reste très limitée : il n'emporte pas mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux, même si cela est largement souhaité. Les CDT fondent le socle d'une contractualisation réelle qui reste à être précisée. Car le principe de la contractualisation régionale est le Sdrif, avec les territoires d'intérêt métropolitain (TIM). C'est donc sur ces bases que pourra prendre appui l'articulation entre CDT et le futur contrat de plan.

ces par l'État dans le cadre de la TOL⁽²⁾, ce qui représente un doublement des perspectives de construction. Lorsque les territoires ont fait l'objet de plans locaux de l'habitat (PLH) récents, l'écart avec la TOL se réduit et pourrait être comblé par une modification du PLU et une densification diffuse (comme dans le CDT Sciences et santé).

Ces objectifs sont toutefois acceptés sous condition : obtention d'aides sur le foncier, réalisation d'équipements, iden-

tification de nouveaux secteurs de développement, négociations à finaliser, arrivée des transports, création d'une aide aux maires bâtisseurs, création d'emplois. Au fond, il s'agit d'engagements à court terme fondés essentiellement sur des opérations préexistantes, déjà identifiées, et sur les PLH déjà adoptés. La nécessité de réviser les PLU n'est pas systématiquement évoquée. Dans

(2) TOL : Territorialisation des objectifs de construction de logements fixés par l'État, (70 000 logements/an).



ces conditions, peu d'éléments laissent à penser que le rythme de production va s'accroître à court ou moyen terme.

La diversification sociale est abordée de manière hétérogène. Certains CDT identifient dans les objectifs de construction la part dédiée au logement social. À l'inverse, d'autres territoires à l'offre déjà conséquente visent plus de mixité dans le parc, et tous les CDT dont les communes sont engagées dans des opérations de rénovation urbaine rappellent la poursuite nécessaire des projets en cours. La question du logement étudiant apparaît très rarement : seuls les Territoires de la culture et de la création et Paris-Saclay Territoire sud affirment une réelle volonté de créer une offre conséquente et groupée.

Si les communes déficitaires en logement locatif social ne sont pas directement ciblées, le renforcement des obligations en janvier 2013⁽³⁾ pourrait accélérer la production dans certains secteurs.

Équipements structurants : penser à l'échelle métropolitaine

Les projets d'équipements structurants sont assez nombreux dans les CDT. Une première analyse montre une dominante des programmes d'équipements culturels ou liés à l'enseignement supérieur.

Les nouvelles implantations devraient exercer un effet moteur sur leur territoire, mais risquent aussi de créer des problèmes de surcapacité et de concurrence. Par exemple dans le commerce, de nouveaux équipements (comme Europa City dans le triangle de Gonesse), lorsqu'ils sont implantés dans des zones à faible pouvoir d'achat ou à proximité de pôles commerciaux existants, peuvent déstabiliser l'offre déjà en place. Bien que la décision soit prise au niveau départemental (CDAC⁽⁴⁾), il faudrait envisager un outil de contrôle d'échelle métropolitaine, plus adapté à ces grands projets. La concentration d'une même caté-

gorie d'équipements peut aussi apporter un fonctionnement en réseaux (pour les équipements culturels dans Innovation numérique et ceux de l'enseignement supérieur dans Paris-Saclay Territoire sud).

Pour les grands équipements sportifs, de nombreux projets sont revendiqués (par exemple le Colisée à Tremblay-en-France), d'autres sont programmés hors des CDT (stade de rugby d'Évry). Les projets sont souvent doublés d'une vocation culturelle (Dôme Arena à Sarcelles).

La faisabilité économique, à l'échelle régionale, de tous ces projets, place de fait les opérateurs privés en position d'arbitres.

Les CDT dans la future métropole du Grand Paris

Les objectifs initiaux des CDT étaient de former des grands clusters économiques autour des principales gares du Grand Paris, sur la base d'un partenariat opérationnel entre communes, collectivités et État. Aujourd'hui, les périmètres sont élargis, et les contenus s'adaptent aux réalités locales. Ainsi, de la logique de spécialisation et de régulation du développement économique originelle, « l'outil » CDT tend à s'affirmer comme un nouveau vecteur de « bonne » gouvernance, dont il s'agira de confirmer et qualifier la solidité dans le dispositif institutionnel métropolitain dès 2016.

En trois ans, la dynamique participative propre aux CDT a bien pris, car les collectivités ont joué le jeu. Le résultat est une accumulation de projets, déjà connus, dont une partie a été retenue au titre des dispositifs contractuels en vigueur, d'autres ont été inscrits au Sdrif. Malgré les quelques schémas ou discussions élargies, il n'y a pas d'arbitrage entre voisins. Ces documents sont sans valeur d'engagement réel, car leur portée juridique est faible. Et pourtant, la démarche a le grand mérite de faire le point sur la quasi-totalité des aspirations locales. Les CDT doivent,

en théorie, faire l'objet d'un point d'étape tous les trois ans. Des modifications partielles et des révisions sont possibles. Les arbitrages se poursuivront donc, face aux changements de gouvernance locale, à l'organisation de la métropole du Grand Paris et du rôle conféré aux futurs territoires qui la composeront, aux évolutions des intercommunalités de grande couronne.

La loi Maptam a institué, dans le projet de métropole du Grand Paris des « territoires » intercommunaux de 300 000 habitants et plus, et la disparition des intercommunalités existantes. Les CDT sont cités par la loi comme pouvant être un des critères de découpage de la petite couronne en « territoires ». Dans les faits, ce découpage s'appuiera d'abord sur les périmètres des EPCI, en y adjoignant, si nécessaire, d'autres communes pour atteindre les 300 000 habitants. Pour Plaine Commune, Grand Paris Seine Ouest et Est Ensemble, EPCI dépassant largement ces seuils, le CDT constitue le « projet de territoire » et traduit la maturité de ces intercommunalités qui à ce double titre peuvent être reconnues comme territoires de la future métropole.

Ailleurs, et en particulier dans la partie Est de la petite couronne, aucune géographie évidente des « territoires » de la métropole ne s'impose encore. Le critère CDT n'est sans doute pas suffisant, du fait de la modestie des CDT validés dans cette partie de la petite couronne, pour dessiner la carte des territoires. Il porte cependant témoignage des pratiques de coopération qui ont vu le jour et constituera un élément utile lors de l'organisation de ces regroupements.

Anca Duguët

avec l'appui de : **Carole Delaporte,**
Marion Delplanque, Émilie Jarousseau,
Renaud Roger ■

(3) La loi Duflo 1 augmente le seuil de logements sociaux minimal de 20 à 25 % pour les communes concernées et durcit le rythme de rattrapage exigé et les sanctions possibles.

(4) Commission départementale d'aménagement commercial.

Pour en savoir plus

- « Maintenir du foncier pour les activités en cœur d'agglomération », *Note rapide*, n° 640, IAU îdF, janvier 2014.
- « Surproduction de surfaces commerciales, vers une bulle immobilière ? », *Note rapide*, n° 635, IAU îdF, décembre 2013.
- « Créativité et développement économique : une synergie prometteuse », *Note rapide*, n° 523, IAU îdF, novembre 2010.

Sur le web :

- Sur le site de l'IAU îdF : www.iau-idf.fr/debats-enjeux/les-contrats-de-developpement-territorial-cdt.html



- « Territoires du Grand Paris – État actuel et dynamiques des 21 CDT », DRIEA ÎF, août 2013 : www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/les-territoires-du-grand-paris-a4404.html
- Des dossiers par CDT : www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/portraits-de-territoire-r1829.html

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteurs : Anca Duguët,
Sous la direction de Fouad Awada

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Maquette : Vay Ollivier

Cartographie : Sylvie Castano, Jean-Eudes Tilloy
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144
ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME
ÎLE-DE-FRANCE