

## Pourquoi un bilan stratégique ?

A la veille d'une réflexion sur l'évolution du schéma directeur approuvé en 1994 et sur la pertinence de ses projections, le bilan de sa mise en œuvre était nécessaire. Ce bilan stratégique du SDRIF, destiné à en évaluer l'efficacité, devra s'interroger sur sa capacité à infléchir positivement les évolutions régionales. Les objectifs fixés répondent-ils encore pleinement aux besoins du développement régional ? En confrontant les réalisations et évolutions tendanciennes des dix dernières années aux objectifs fixés, et en mettant en évidence les transformations sociales, économiques, techniques et politiques, ce bilan permettra d'évaluer l'opportunité d'une mise en révision, et si nécessaire, d'établir les bases solides du futur schéma.

### La région Ile-de-France, un espace de planification

La région Ile-de-France est un espace pertinent de planification métropolitaine. Certes, le périmètre de la Région institutionnelle ne correspond que de manière approximative à l'aire urbaine de Paris, mais l'existence sur ce périmètre régional d'une collectivité territoriale porteuse de la légitimité politique est une véritable opportunité qui permet de garantir une approche métropolitaine cohérente et équilibrée, à condition que soient traitées les articulations interrégionales.

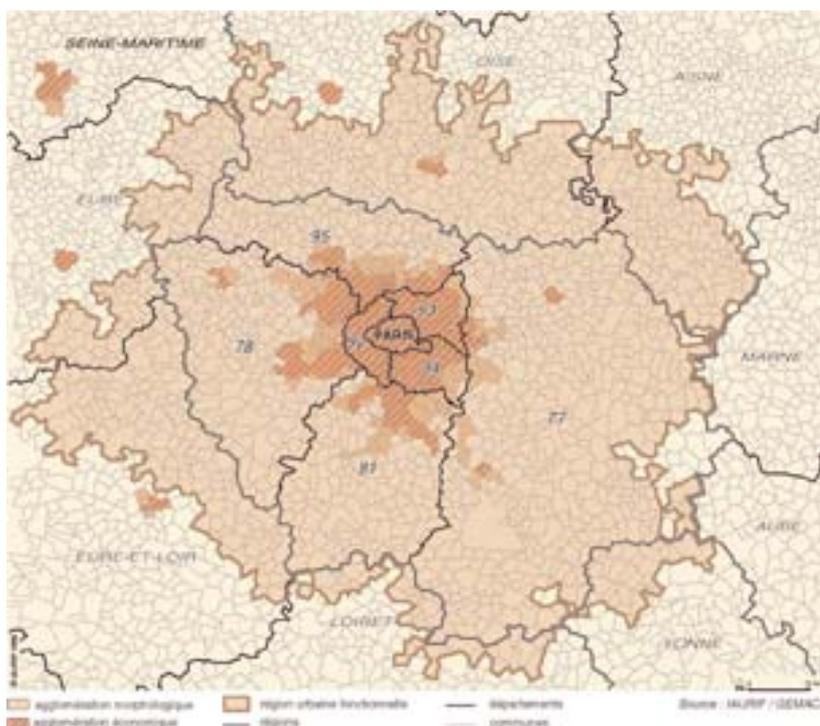
L'existence d'une planification spatiale de la région parisienne est déjà ancienne. Elle a été prescrite par la loi dès 1932. Depuis lors les documents de planification se sont succédés de manière ininterrompue :

- projet d'aménagement de la Région parisienne (PARP) en 1939,

- plan d'aménagement et d'organisation (PADOG) en 1960,
- schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne (SDAURP) en 1965,
- schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France (SDAURIF) en 1976,
- schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) en 1994.

Ces documents ont toujours joué un double rôle en permettant l'expression d'une stratégie d'aménagement et de développement régional et en fournissant un outil de la maîtrise spatiale de l'agglomération parisienne.

Le dosage entre ces deux rôles a varié selon les crues, en fonction du contexte socio-économique et politique du moment de la réalisation des documents. Le PARP et le PADOG, qui relevaient d'une même approche d'organisation de l'agglomération parisienne issue du «plan Prost», se voulaient avant tout des



Pourquoi un bilan stratégique ?

documents de contrôle de l'extension de l'agglomération de Paris après la vague déferlante d'urbanisation pavillonnaire de l'entre deux guerres. Au contraire, le SDAURP de 1965 a été conçu par Paul Delouvrier pour donner à la région parisienne une stratégie d'aménagement adaptée à la croissance démographique et économique très forte de l'après guerre. Ce document, qui n'a jamais été formellement approuvé, a donné les grandes directions qui ont orienté l'aménagement et le développement régional pendant plus de trente ans. Les documents suivants ont privilégié la mise en œuvre spatiale des principes de la stratégie du SDAURP dont les ambitions ont été revues à la baisse par le SDAURIF de 1976 à la suite du choc pétrolier. Dans le SDRIF de 1994, la fonction de maîtrise spatiale domine nettement, un rôle central étant donné à la délimitation des zones urbanisables.

Cette pratique de la planification régionale n'est pas propre à la métropole francilienne. Les autres métropoles européennes y ont aussi recours sous des formes diverses «regionalplän» en Allemagne ou «regional strategy» et «regional guidance» en Angleterre, par exemples. La tendance observée chez nos partenaires européens est de privilégier l'approche stratégique au niveau régional et de confier à des collectivités territoriales de niveau plus local la maîtrise de l'usage du sol.

### Les objectifs du SDRIF 94 et son projet d'aménagement

Les objectifs du SDRIF de 1994 portent d'abord sur l'aménagement du territoire. Il confirme l'ambition européenne de l'Ile-de-France, capitale européenne visant l'excellence

### Une région polycentrique



mondiale. Il prône la solidarité entre l'Ile-de-France et le Bassin parisien, les régions voisines devant accélérer leur rythme de développement contrairement à l'Ile-de-France. Celle-ci doit connaître un développement «raisonnable» de sa population et une évolution «équilibrée» de l'emploi.

Cette maîtrise et cet équilibre de la croissance sont traduits en perspectives quantitatives : population (11,8 millions en 2015), emplois (5,8 millions en 2015), construction de logements et d'immobilier d'entreprise, consommation d'espace naturel pour l'urbanisation. Une ventilation départementale de ces perspectives vise à obtenir un meilleur équilibre du développement interne à la région, entre l'Est et l'Ouest notamment.

Les objectifs portent aussi sur l'aménagement de l'Ile-de-France, la sauvegarde de son environnement, le renforcement des solidarités, l'amélioration des échanges. Ils se traduisent dans le SDRIF par trois principes d'aménagement.

Le premier principe porte sur la valorisation du milieu rural et l'irrigation par les espaces naturels. En grande couronne il s'agit de soutenir la vitalité économique de l'agriculture et de préserver les sites et les paysages forestiers et ruraux. En moyenne couronne, il s'agit de préserver la «ceinture verte» en maintenant autant que possible les espaces naturels existant. Dans la zone dense, il s'agit de conforter la trame verte par une reconquête des espaces libres et des liaisons vertes au cœur de la ville.

Le deuxième principe porte sur une organisation urbaine polycentrique comportant des pôles urbains et des équipements forts structurant la région. Les centres d'envergure européenne, par leur accessibilité et la nature de leurs activités, ont vocation à attirer des activités et des entreprises de niveau international (Paris et la Défense, Roissy, Marne-la-Vallée, Massy-Saclay-Orly). Les secteurs de redéveloppement, progressivement délaissés par l'industrie traditionnelle qui occupait de vastes emprises, doivent saisir d'importantes opportunités de redéveloppement économique

**Pourquoi un bilan stratégique ?**

et urbain (Plaine Saint-Denis, boucle Nord des Hauts-de-Seine, le Bourget, Seine-Amont, site des usines Renault de Billancourt, Seine-Aval). Les cinq villes nouvelles doivent confirmer leur rôle d'accueil et de structuration urbaine (Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Sénart, Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines). Dans la grande couronne, les trois villes pôles (Mantes, Meaux et Melun) et les villes traits d'union doivent polariser le développement urbain et économique et être les relais vers les régions voisines.

Le troisième principe porte sur une organisation des transports confortant les priorités de l'aménagement régional. Il s'agit de faire face à une forte croissance de la demande de déplacements qui se porte principalement sur la couronne parisienne. Il est prévu d'étendre et diversifier le réseau de transport collectif par l'extension des radiales à grand gabarit (RER et métro), la création de rocadés et tangentiels ferrés et un réseau de transport en site propre. Le réseau routier doit être renforcé en privilégiant les rocadés (A86 et

francilienne) et en complétant le réseau de voies rapides par un réseau souterrain à péage.

**Les moyens de mise en œuvre du SDRIF 94**

La mise en œuvre des objectifs et des principes d'aménagement du SDRIF est de nature très différente selon qu'il s'agit de l'utilisation du sol ou de politiques sectorielles d'aménagement.

Pour l'utilisation du sol et le tracé des grandes infrastructures, le SDRIF est clairement prescriptif. Il est relayé par les documents d'urbanisme qui doivent lui être compatibles (schémas directeurs/schémas de cohérence territoriale, POS/PLU)

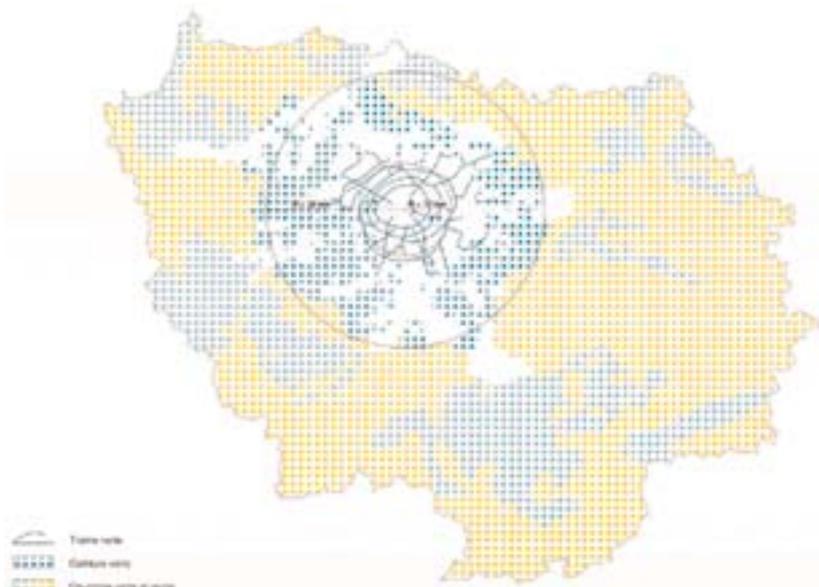
Dans les autres domaines, comme la gestion de l'eau et des ressources naturelles, le traitement des déchets, les équipements culturels, sportifs ou de loisirs, la recherche, la formation supérieure, l'armature commerciale, le SDRIF constitue plutôt un guide formulant des orientations générales

et renvoyant à des politiques sectorielles. Les relais en sont multiples mais le lien est fragile entre l'orientation qu'il exprime et les politiques effectivement conduites :

- schémas thématiques régionaux ou départementaux (SDAGE, schémas départementaux des carrières ou des déchets, schémas régionaux d'orientation sanitaires etc.),
- politiques sectorielles (logement et solidarité, politique de la ville, enseignement supérieur, justice, etc.),
- coordination des investissements publics principalement par les contrats de plan Etat-Région,
- orientation des investissements privés (ZAC, centres commerciaux, multiplex, etc.),
- politiques territoriales (PNR, contrats d'aménagement du CPER 94/98, art. 19, 20 et 21 du CPER 00/06, etc.).

Document transversal sur l'aménagement et le développement régional, le SDRIF 1994 n'a pourtant de prise directe que sur l'occupation de l'espace et l'organisation des infrastructures. Efficace pour encadrer l'aménagement régional, il l'est beaucoup moins pour favoriser un développement équilibré et durable faute de pouvoir agir sur des facteurs autres que spatiaux.

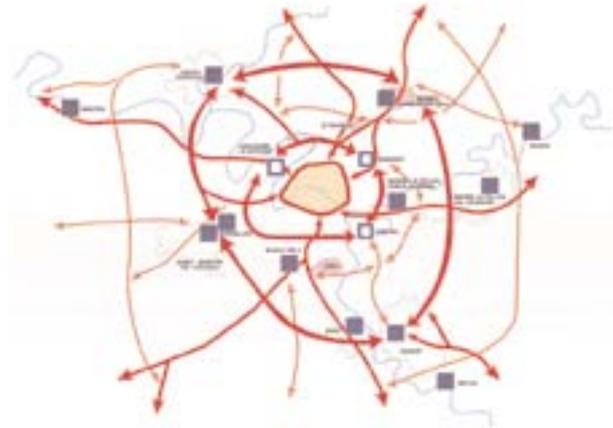
**Organisation schématique des espaces naturels**



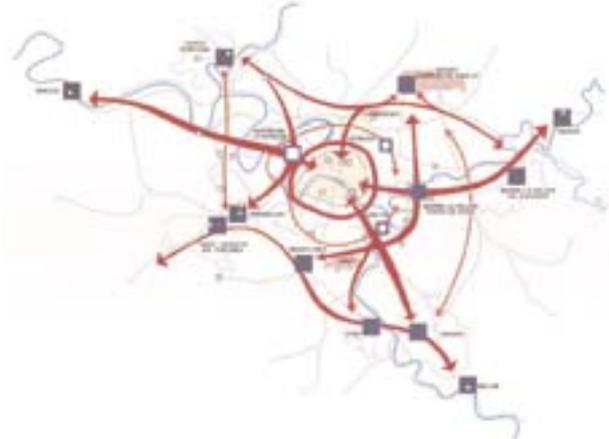
**Une introduction au bilan stratégique**

Une première analyse au regard des observations récentes (RGP, ERE, MOS) conduit à plusieurs interrogations sur les effets du SDRIF de 1994. Les travaux engagés par l'IAURIF permettront de confirmer et de préciser ces impressions, d'en expliquer les raisons et d'en tirer les conséquences pour la planification régionale future.

### Expression simplifiée du réseau routier régional



### Expression simplifiée du réseau de transports en commun



L'efficacité du SDRIF sur la maîtrise de la croissance, a souffert du retournement de conjoncture économique intervenu au milieu des années 90. La perte d'emploi subie par l'Ile-de-France a entraîné un ralentissement de la croissance démographique plus forte que celle souhaitée. De ce fait, le schéma directeur a proposé un habit trop large pour une croissance très modérée. Cette situation a évité des conflits et des tensions sur l'usage du sol mais, en laissant une grande marge de manœuvre, elle a réduit l'effet de rééquilibrage. En conséquence, la croissance s'est portée préférentiellement sur l'Ouest et le Sud-Ouest de la région où les marchés immobiliers étaient les plus porteurs.

Concernant la valorisation du milieu rural et l'irrigation par les espaces naturels, le dispositif du SDRIF ne semble pas suffisamment ajusté à la diversité des territoires franciliens. Dans la couronne extérieure la protection des espaces agricoles et paysagers a relativement bien fonctionné malgré une consommation d'espaces naturels qui est restée forte. Dans la couronne intermédiaire, en revanche, le grignotage et la déstabilisation de la ceinture verte se sont poursuivis faute de protections suffisamment précises et de moyens de gestion adaptés. Dans la zone dense centrale,

un certain nombre d'espaces ouverts urbains a été créé ou stabilisé mais la mise en réseau de ces espaces, qui permettrait de constituer une véritable trame verte, n'a guère progressée en l'absence de prescription claire du SDRIF.

Les réussites concernant l'organisation urbaine polycentrique ont été inégales. Les pôles de la Défense et de Roissy ont confirmé leur attractivité et le Val d'Europe a bien démarré mais le pôle Massy-Saclay n'a pas décollé. Parmi les secteurs de redéveloppement, ceux de Billancourt et de la plaine Saint-Denis semblent en passe de réussir leur relance, en revanche, la situation du Bourget est plus incertaine et celles de la Seine amont et de la Seine aval ne se sont pas améliorées. Les villes nouvelles ont confirmé leur rôle de polarisation du développement périphérique mais trois d'entre elles rentrent maintenant dans le droit commun et Sénart doit encore confirmer sa capacité à constituer un pôle structurant. Les villes de la couronne rurale, villes moyennes, villes trait d'union ou villes cœur, n'ont pas vraiment joué le rôle que leur assignait le SDRIF, l'urbanisation tendant à se disperser dans les communes rurales environnantes et leur fonction de centres locaux s'affaiblissant au grès de la

création de «nouvelles centralités» (centres commerciaux, multiplexes, etc.).

Concernant l'organisation des transports, le SDRIF était très ambitieux en matière d'investissements en infrastructures mais peu explicite en matière de fonctionnement. Les travaux du PDUIF menés à la fin des années 90 qui visaient à une approche plus «durable» de la mobilité conduisent aujourd'hui à privilégier les transports collectifs et les circulations douces, à donner plus de place à la qualité du service offert et à mieux articuler l'urbanisation et l'offre en transport. Dans ce contexte le projet de transport en commun proposé par le SDRIF a été globalement mis en œuvre dans le cadre des CPER alors que le schéma routier apparaît comme trop largement dimensionné, plusieurs projets étant abandonnés ou en passe de l'être (MUSE, A126...).

D'une manière générale, au regard de ce que l'on pourrait attendre aujourd'hui d'un document de planification régionale, le SDRIF de 1994 paraît privilégier excessivement sa fonction d'encadrement spatial de l'urbanisation par rapport à sa fonction de projet stratégique. Sa conception du développement régional n'apparaît

pas suffisamment «durable» par rapport aux stratégies exprimées par l'Etat et par la Région à l'occasion de l'établissement du contrat de plan 2000/2006. Les enjeux liés à la compétitivité internationale de l'Ile-de-France sont insuffisamment pris en compte. Les problèmes liés à la cohésion sociale et territoriale de la région sont peu présents et ne trouvent que peu de réponses concrètes. Les conditions de préservation à long terme de la qualité de l'environnement régional ne semblent pas toutes réunies, notamment en matière de déplacement. Enfin, le SDRIF est le résultat d'une démarche de planification exclusivement descendante qui ne correspond plus aux attentes en matière de gouvernance régionale. Celle-ci, fondée sur une recherche de partenariat impliquant une conception partagée du développement, ne pourra résulter que de la confrontation puis de la convergence des approches ascendantes et descendantes.

En résumé, le SDRIF 1994 a permis d'éviter de graves dérives, mais son actualité stratégique et son efficacité sont insuffisantes. Il apparaît comme le dernier avatar d'une conception de la planification régionale adaptée aux besoins du XX<sup>ème</sup> siècle mais qui doit être aujourd'hui renouvelée.

### Vers un renouvellement de la planification régionale

Concevoir un nouveau document de planification régional paraît donc aujourd'hui nécessaire mais quel sera ce document et comment l'élaborer ?

Le futur schéma directeur régional devra tenir compte des nouvelles dispositions légales apparues depuis

l'établissement du SDRIF de 1994. Les lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 portant sur l'aménagement et le développement du territoire ont en effet créé un cadre juridique nouveau que transcrit l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme :

- les objectifs du schéma directeur régional sont clairement recadrés dans une perspective de développement durable de la région au sens social, économique et environnemental,
- le schéma directeur régional joue désormais une double fonction, celle de directive territoriale d'aménagement (DTA) qui fixe les orientations fondamentales de l'Etat et celle de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) de compétence régionale en vertu de la loi de 1983 relative à la répartition des compétences,
- en conséquence, le pilotage de l'élaboration est partagé entre l'Etat et la Région : c'est désormais la Région qui élabore la révision en associant l'Etat mais celui-ci ouvre la procédure et approuve le nouveau schéma par décret en Conseil d'Etat,

Le contenu du futur schéma directeur est peu contraint et sa procédure d'élaboration peu précisée. Le positionnement et les choix politiques de ses coproducteurs, l'Etat et la Région, seront donc déterminants sur son contenu sur sa forme et sur le processus par lequel il sera élaboré. Ce qui est certain c'est que ce document devra être différent de ses prédécesseurs. Il devra en effet :

- proposer une approche plus globale de l'aménagement et du développement, s'intéressant aux services offerts autant qu'aux infrastructures,
- jouer un rôle fédérateur et mobilisateur des énergies de développement

et d'aménagement du territoire régional qu'elles soient régionales ou locales, publiques ou privées,

- rechercher un nouvel équilibre entre stratégie, orientation et prescription pour tenir compte de l'avance de la décentralisation, des nouvelles répartitions de compétence et du principe de subsidiarité,
- permettre une articulation plus efficace avec les autres instruments de l'aménagement et du développement du territoire, les schémas de services collectifs, les contrats de plan Etat-Région, le plan de déplacement urbain de l'Ile-de-France (PDUIF), les politiques contractuelles, etc.,
- prendre davantage en compte la diversité des échelles qu'elles soient spatiales (de l'intercommunal à l'interrégional) ou qu'elles soient temporelles (du court/moyen terme de l'action au long terme nécessaire pour préserver l'environnement et crédibiliser les grands projets d'aménagement).

### Approfondir le bilan stratégique du SDRIF

Pour préparer efficacement l'élaboration de ce futur schéma directeur régional, le bilan stratégique du SDRIF de 1994 doit être mené selon plusieurs angles d'approche :

- une évaluation de l'impact du SDRIF au vu des évolutions tendanciennes observées au tiers de sa course,
- un approfondissement et une actualisation de la connaissance des potentiels et dynamiques des territoires de la région,
- une analyse tendancielle et une vision prospective du contexte socio-économique, technologique et environnemental dans lequel se

**Pourquoi un bilan stratégique ?**

trouvera l'Ile-de-France,  
- une meilleure compréhension des mécanismes d'action (politiques, démarches, outils institutionnels ou financiers, etc.).

D'autre part, les travaux devront être conduits de manière à respecter plusieurs principes méthodologiques :

- ils s'attacheront à fournir des bases objectives à l'analyse ou à la réflexion prospective (données, indicateurs, références, etc.),
- l'expression de points de vue différents, complémentaires ou même contradictoires sera favorisée,
- les analyses et les propositions seront éclairées par des exemples concrets pris dans la région Ile-de-France ou dans d'autres régions françaises ou européennes,
- les notes publiées au fur et à mesure de l'avancement des travaux viseront à apporter les éléments du débat et à apporter des matériaux pour répondre aux questions clés qui en sortiront.

Durant l'année 2002 l'IAURIF s'attachera à réunir, actualiser et organiser les matériaux nécessaires. A partir du 2<sup>e</sup> semestre 2002 un débat sera engagé au sein de la Région. Il sera

élargi à l'ensemble des partenaires durant le 1<sup>er</sup> semestre 2003. A l'issue de ce débat, une synthèse sera établie, elle exprimera les enjeux majeurs auxquels devra répondre un nouveau schéma directeur régional et s'ouvrira vers des propositions.

Les travaux menés par l'IAURIF dans le cadre de son programme d'étude 2002 pour alimenter le bilan stratégique du SDRIF s'organisent selon trois grands volets.

Des travaux thématiques permettent d'apporter les approfondissements et les actualisations nécessaires dans les principaux champs sectoriels concernés par le schéma directeur régional. Ils portent principalement sur :

- la compétitivité régionale et la géographie du développement économique ,
- la cohésion et les attentes sociales,
- la mobilité,
- le cadre de vie et l'environnement.

Des approches spatiales et transversales permettent d'évaluer les cohérences entre secteurs et entre échelles géographiques et de mettre en évidence les dynamiques à l'œuvre. Elles sont menées selon plusieurs point de vue :

- le développement urbain et la gestion des espaces ouverts,
- l'aménagement et le développement équilibré de l'espace métropolitain au sein du Bassin parisien et du Nord Ouest européen,
- une évaluation quantitative et qualitative du SDRIF au vu des perspectives 2015 énoncées et des objectifs formulés,
- des synthèses territoriales relevant les problématiques, enjeux, dynamiques et projets locaux,
- un forum de vision régionale pour confronter, coordonner et capitaliser les travaux mais surtout stimuler la réflexion et préparer une synthèse.

Un approfondissement des méthodes et outils de gouvernance permet de se préparer à construire un dispositif de planification régionale efficace. Il porte notamment sur :

- les conséquences des évolutions institutionnelles,
- la cohérence des échelles et la prise en compte du développement de l'intercommunalité,
- les moyens d'action contractuels, financiers et opérationnels.

L'ensemble de ces études, enrichi par les débats qu'elles susciteront et par les travaux menés par tous les partenaires de la Région, services de l'Etat, collectivités territoriales, ONG, chercheurs, etc. permettra d'établir les document à partir duquel pourra être engagé une véritable concertation sur la vision d'avenir de l'Ile-de-France et sur les stratégies à mettre en œuvre. Ainsi pourra être progressivement imaginé et conçu ce que sera le schéma directeur régional de demain :

- un schéma qui répondra aux enjeux d'un développement durable de l'Ile-de-France,
- un schéma qui donnera plus d'efficacité à la planification régionale en maîtrisant la mise en œuvre de ses objectifs,
- un schéma qui sera un véritable outil de gouvernance en proposant un projet partagé par tous les acteurs du développement de la région et en l'accompagnant d'une véritable stratégie d'action.