

# 1990-2005, TRAJECTOIRE DE CINQ SITES STRATÉGIQUES DU SDRIF

Note de travail Février 2006

## Seine-amont

L'Etat attendait beaucoup de Seine-amont au sud-est de Paris, en 1990 ; or, la panne du processus a été durable, le partenariat ne s'est pas constitué dans la décennie. Des réalisations éparées n'ont pas fait sortir de l'invisibilité économique ce vaste territoire.

Mais depuis 2000, des regroupements intercommunaux ont ici et là impulsé de nouvelles dynamiques. Vont-elles se dessiner, ces convergences stratégiques qui ont tant fait défaut dans la décennie passée ?

### Un fort potentiel dans la décennie 80

#### 1 600 ha d'entre-deux ferroviaire

La vallée amont de la Seine est bordée sur 11 km par les voies ferrées des gares de Lyon et Austerlitz, et parsemée de grandes usines et services urbains depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. La rive droite est très urbanisée (hormis au droit de l'A86), face à une rive gauche massivement industrielle avec quelques poches urbaines. Cet entre-deux ferroviaire, inondable, est fermé côté fleuve (peu de ponts) et isolé de la ville par le faisceau ferré (Ivry, Vitry). La désindustrialisation a commencé dès les années 60 (en particulier sur Ivry-port) et, dans les années 80, l'entre-deux ferroviaire apparaît comme une opportunité foncière exceptionnelle (friches, grandes parcelles, entreprises publiques) aux portes de Paris.

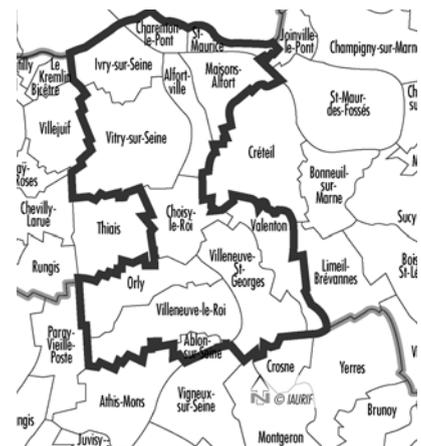
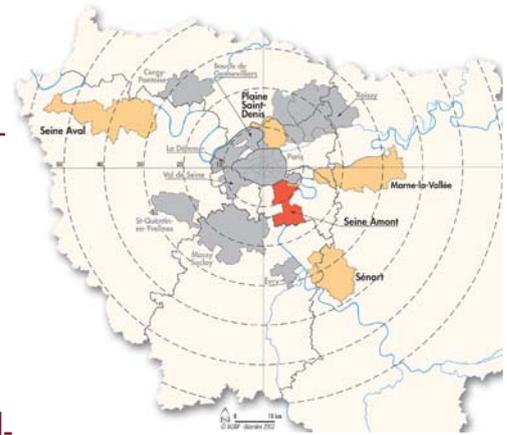
#### Une situation assez favorable

Assez bien desservie (métro, voies ferrées, RN305, A4, A86), bordée d'un tissu urbain mixte sur les coteaux et vers la Marne, Seine-amont - 12 villes sur 3 600 ha (378 000 habitants et 158 000 emplois en 1990) - paraît avoir un fort potentiel de re-développement,

près des projets parisiens des ZAC de Bercy et Tolbiac (1991, bientôt étendue à Paris-Rive-Gauche). En 1987, il est question de repousser au sud la gare d'Austerlitz pour libérer le sol du faisceau ferré. Finalement, la ZAC compte, sur 130 ha, 28 ha de sol artificiel au-dessus des voies, c'est la plus grande opération parisienne avec 2 millions de m<sup>2</sup> prévus. Belle locomotive (que n'a pas le nord parisien) près des réserves foncières d'une banlieue peu déstructurée.

#### Du Livre Blanc au SDRIF

Le Livre Blanc fait voir un ring de "petites Défenses" en proche banlieue dont Seine-amont. L'Etat prévoit sur le "pôle sud-est" l'avancée rapide d'un "grand projet de recomposition urbaine et tertiaire". L'Inspecteur Général des Ponts-et-Chaussées missionné en 1990 réfléchit plutôt développement territorial jusqu'en Essonne, avec l'aéroport d'Orly, le MIN de Rungis et les sites logistiques du sud. Un périmètre large est choisi, mais les deux cultures, de l'aménagement opérationnel sur table rase et du développement territorial, vont cohabiter longtemps au sein de l'Etat.



### Un mauvais départ

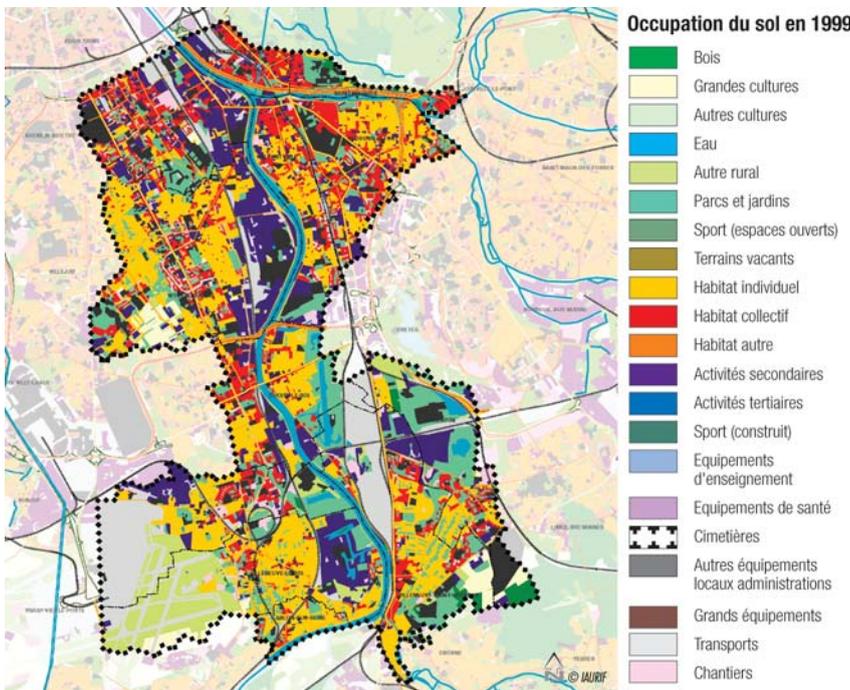
#### 1990, Manhattan-sur-Seine

Un projet de Banlieue 89 sort en 1990, sans commande<sup>(1)</sup>, mais au contact de la DREIF. Il recompose l'entre-deux ferroviaire et fait de la zone industrielle de Vitry un centre d'affaires sur une île, Manhattan-sur-Seine. C'est jusqu'à la caricature ce que les élus refusent, rénovation/densification/tertiarisation sur table rase, sans concertation. En cette époque de débat sur "le Grand Paris", le projet attise la méfiance contre l'Etat. "Main basse sur la ville", titre le journal d'Ivry. Les villes, le Département, font cause commune lors des Assises de l'aménagement du Val-de-Marne en 1991.

#### Affrontement idéologique local

Ce projet fait l'unanimité contre lui, mais aucun projet alternatif n'émerge localement. Le débat économique oppose les tenants de la ré-industrialisation (villes, Département) et les partisans de certaines évolutions (Orly, Choisy). La tertiarisation est tabou. En 1993, Ivry refuse la venue d'une banque proposée par la Mission d'Etat dans la ZAC d'activités Ivry-Port en

<sup>(1)</sup> Dans le cadre d'un document d'ensemble piloté par l'architecte Roland Castro, le "Paris des cinq Paris"



panne (mais avec dès 1983 un centre commercial). En matière d'habitat, les villes vont peu à peu diversifier, mais pour l'heure ne veulent que du logement social. L'Etat veut imposer ses vues, les élus ne proposent rien collectivement, chacun agit seul.

### Un territoire non vécu

La pertinence du périmètre de Seine-Amont est incertaine. Le Val-de-Marne a une tradition communaliste. Chaque maire agit et concerte à son échelle, les villes, y compris de même obédience, collaborent peu. Les oppositions sont parfois fortes entre rives (Ivry / Charenton), les territoires de l'ancienne Seine sont plus urbains que le sud. Entre aéroport, activités ferroviaires, grands services urbains et usines, l'identité socio-économique de la plaine ne se forge pas. Ce territoire Seine-amont n'est pas vécu, construction technocratique établie sans les collectivités locales, qui ne s'y reconnaissent pas. Le partenariat est aléatoire et ne s'active pas.

## Un projet qui ne passe pas

### Tensions face à un projet mécaniste

Le projet d'aménagement renforce la

fronde locale. A cette époque d'élaboration du SDRIF, la Mission (dont un membre participe aux travaux du SDRIF sur l'habitat) transpose à Seine-Amont les mêmes approches quantifiées. Alors que les POS de l'époque sont protectionnistes, le projet préconise une forte mutation (40 000 habitants et 65 000 logements nouveaux en 15 ans). L'affrontement est rude, la Région estime aussi les prévisions excessives. Le projet, modulé, finit par être approuvé, mais comme "charte d'intention", c'est celui de l'Etat, pas une élaboration conjointe. Des villes refusent les conventions 1993-96 pour la programmation des PLA, le Département ne signe pas les Contrats CAR et CDU de 1998 avec la Région et l'Etat.

### Des "passeurs" isolés

Pendant que le débat se crispe sur les questions de l'aménagement et du logement, le directeur de la Mission, ancien du Comité de décentralisation, rencontre les communes et les entreprises et tente d'installer le débat sur la conversion industrielle. En 1994, il crée l'ARESA avec des chefs d'entreprises. Mais les rapports avec les communes sont difficiles, les positions sont tranchées et cette intercession ne suffit pas à installer un système de "passeurs" comme à la Plaine-Saint-Denis.

### Un projet technique segmenté

La Mission sort en 1996 le projet d'aménagement à l'horizon 2015. Il prévoit quelques infrastructures de desserte (dont est-ouest) et fixe, sur trois zones (Confluence, centre, sud), des objectifs quantitatifs et les opérations qui y concourent (avec un programme décennal "de redressement" qui précéderait des projets plus structurants), mais peu d'intentions stratégiques. D'essence technico-administrative, ce projet peu reconnu ne mobilise pas. Les Contrats (CAR et CDU) sont signés deux ans après, signe d'une acceptation difficile. Le projet permet une réalisation par morceaux, sans impact structurant ni idée-force.

## Des impacts dispersés

### La tertiarisation par desserrement au nord

Le nord de Seine-amont est touché par le desserrement tertiaire sur le périphérique dans la décennie 90. A Charenton, le tertiaire (avec une filière financière) alimente des ZAC denses qui accueillent centre commercial (1990), bureaux et logements et le paysage sur la Seine et l'A4 se recompose par plots. Le résidentiel domine dans les opérations à Saint-Maurice, Alfortville (Chinagora en 1992 sur la confluence de la Marne) ou Maisons-Alfort (ZAC des bords de Marne). A Ivry, le centre commercial s'agrandit en 1998, avec un multiplexe, des commerces ; les bureaux, épars dans Ivry, gagnent la Seine (41 000 m<sup>2</sup> commercialisés en 1999-2004). Dans les deux cas, l'aménagement s'est fait sans plan d'ensemble ; la stratégie d'opportunité l'emporte à Ivry, sans effet d'entraînement direct de Paris-Rive-Gauche.

### L'alternative économique irrésolue au centre

A Ivry, le desserrement parisien n'atteint pas le faubourg Gambetta, la grande zone industrielle des Ardoines à Vitry (centrale EDF, Air Liquide, Aventis...), puis l'A86 et ses zones d'activités. Des ZAC éparses n'ont pas donné sens à cet espace central éclaté entre la rive résidentielle d'Alfortville, le front de Seine industriel d'Ivry-Vitry

et l'axe logistique et commercial de l'A86. Sa vocation hésite entre industrie, recherche (Aventis) et reconquête urbaine (la ZAC du port à Choisy). Il manque de liaisons est-ouest et d'un projet qui figurerait sa requalification globale. Seule Choisy, commune-pivot entre nord et sud, trouve sa voie entre requalification urbaine et diversification économique.

### La réparation urbaine et territoriale

Le logement s'est diversifié dans la décennie 90 par le renouvellement urbain et les ZAC (centre-ville et ZAC des pontons à Alfortville, ZAC du Grand Godet et réhabilitation du Grand Ensemble à Orly, centre-ville à Villeneuve-Saint-Georges, ZAC de Charenton...), mais sans stratégie ni projets d'ensemble, sans modification substantielle du grand paysage. La Confluence a bougé par pans, manquant l'occasion d'une dynamique structurée qui puisse gagner le sud.

## L'émergence partenariale des années 2000

### Relance du site stratégique au nord

Le partenariat ne s'est pas noué dans la période active de la Mission, de 1991 à 96, mais a progressé avec sa mise en sommeil (retrait en 2005). L'association Seine-amont-Développement est née en 2001 entre Ivry, Vitry, Alfortville et Choisy (autour d'un projet de PIC Urban en 1998), puis Orly en 2003. Charenton et Saint-Maurice ont intégré l'ACTEP en 2000 et créé une communauté de communes en 2003. Alfortville est dans la Communauté d'agglomération de Plaine Centrale depuis 2003. Intercommunalité éclatée, hors des logiques économiques, mais dynamique : Seine-amont-Développement, par des études (desserte, foncier, diagnostic territorial), assure l'appropriation locale des problématiques et s'interroge en 2005 sur ses moyens d'action tout en étudiant le projet de territoire. Les communes ont des projets d'aménagement de court ou moyen terme (Gambetta à Ivry, les Ardoines à Vitry) auxquels celui-ci pourrait donner une portée intercommunale.

### Polarisation autour d'Orly

Au sud, sur Orly-Rungis, les gestionnaires des cinq grandes zones d'activités (aéroport, MIN, parc d'affaires, centre commercial, etc.) ont créé en 2001 l'association ADOR avec un programme d'actions pour relancer ce pôle important, mais en perte de vitesse, et en faire le centre d'affaires du sud-est francilien, près des pôles économiques de Massy à Courtaboeuf. En 2003 s'est formé un syndicat mixte de sept communes (Orly, Choisy, Villeneuve-le-roi et Ablon de Seine-Amont, plus Thiais, Rungis et Chevilly-Larue). Logique économique et logique partenariale se croisent sur un périmètre pertinent et des objectifs convergents. Le syndicat élabore, en 2005, son projet de territoire et commence à forger son identité locale. Du site stratégique, seules Maisons-Alfort, Villeneuve-Saint-Georges et Valenton restent isolées.

### L'entrée en jeu du Département, le retour de la Région et de l'Etat

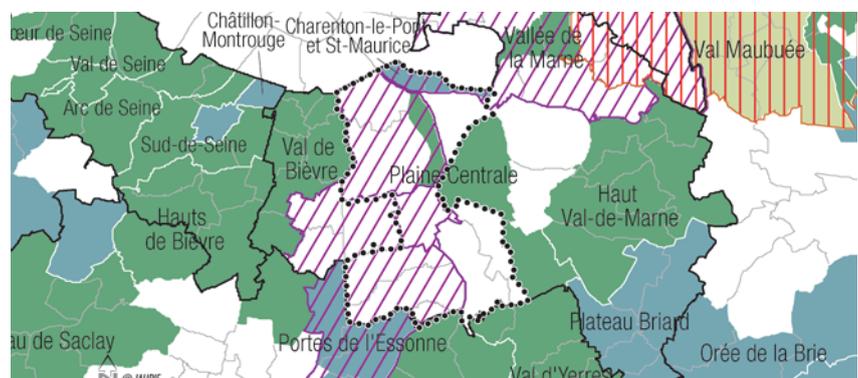
Le Département, actif dans les débats de 1990-98, est au cœur des démarches actuelles et les soutient : il est dans Seine-amont-Développement, place le pôle Orly-Rungis parmi ses projets stratégiques. Dès 1992, à la suite des Assises de l'aménagement, il a créé une Direction de l'aménagement, établi une stratégie transcrite dans ses propositions pour le Contrat de plan 2000-06. Au retrait de la Mission, il s'est posé en fédérateur sur des thèmes notamment économiques : ses Tremplins Economiques de 2001 (rencontres avec les entreprises) ont

entraîné la création de l'ADOR. Son Agence de développement impulse depuis 2004 la réflexion économique départementale. L'Etat, qui ne s'était pas associé aux études de Seine-amont-Développement sur la desserte, a décidé fin 2005 d'accompagner les démarches locales en créant une OIN sur 11 communes (Seine-amont et le pôle Orly-Rungis). La Région est aussi plus proche depuis 2000 avec les projets de territoire. Le paysage partenarial s'est recomposé.

## Leçons d'une expérience inaboutie

### Le primat de la dynamique des acteurs

Seine-Amont paraît l'exact inverse de la Plaine Saint-Denis en terme de partenariat. Les débats autour du re-développement étaient les mêmes, mais ce qui a réussi là est resté bloqué ici. Douze maires (et non pas trois) aux avis variés, une Mission trop raide, un Etat suspecté de vouloir imposer ses vues : le système d'acteurs était sans "passeurs", malgré les efforts de quelques-uns. Personne n'était assez représentatif pour instaurer le dialogue et la réflexion (ni syndicat mixte ni Assises), la bataille est restée frontale. Les évolutions locales n'étaient pas des expérimentations collectives, mais des actions solitaires. Cette impasse n'a pas empêché la procédure d'aller à son terme, bouclée administrativement.



Groupements intercommunaux

 Communauté de communes	 Territoire de projet
 Communauté d'agglomérations	 Etablissement public d'aménagement
 Syndicat d'Agglomération Nouvelle	 Parc naturel régional

Seine-amont montre la nécessité vitale de la concertation et du débat stratégique et prospectif, ancrés dans le terrain local, ce qui semble commencer avec les années 2000. Les projets communaux sont encore très locaux, les projets de territoire sont en devenir, mais ils signalent une dynamique partenariale qui relance Seine-Amont, l'OIN ayant un effet accélérateur. Comment ces différents dispositifs vont s'articuler au bénéfice d'un grand projet commun, c'est la question pour les prochaines années.

**Pertinence du territoire pour le projet**

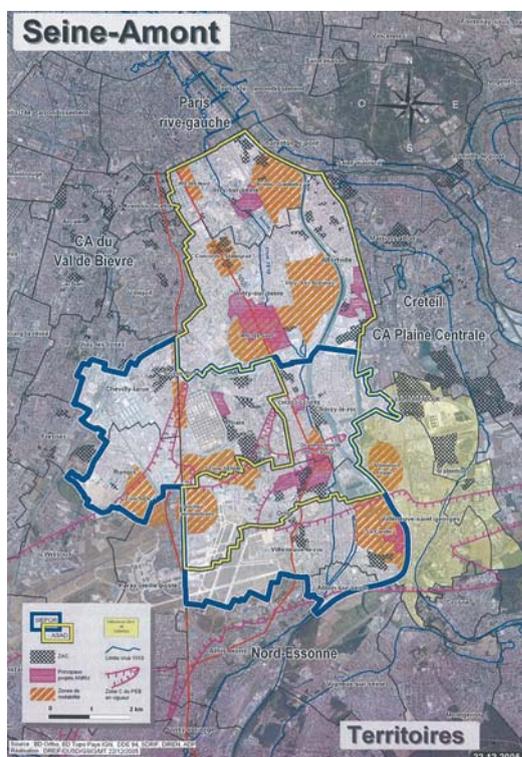
Seine-Amont est bien un espace géographique, l'entre-deux ferroviaire est délimité, mais ce n'est pas un territoire vivant. Il est trop vaste et divers, entre les vallées de la Seine et de la Marne, entre les villes denses du nord (l'ancienne Seine) et celles du sud, au-delà de l'A86. Le partenariat à douze était improbable, même sur des sous-secteurs. Le périmètre retenu n'était pas

assez souple pour le développement territorial (pas de contacts avec Créteil, la vallée de la Bièvre ou le nord de l'Essonne) et trop grand pour l'aménagement d'un entre-deux ferroviaire aux multiples facettes. D'où le faible contenu stratégique d'un projet éparpillé entre une multitude de petites opérations. En 2005, le développement territorial se joue à échelle réduite (Seine-amont-Développement, Orly-Rungis), sans synergies avec les espaces voisins, mais ces territoires correspondent à des partenariats, recueillent l'adhésion politique locale et suscitent une identification (que peut accentuer l'OIN). Une première étape est franchie.

**Emergence de dynamiques de développement**

Le directeur de la Mission n'a pas pu faire de développement territorial, mais a préparé le terrain auprès des entreprises. L'approche spatiale du projet de 1996 a nié les dynamiques économiques des trois secteurs (le sud tourné vers la logistique et le

commerce, le desserrement tertiaire au nord, la reconquête des zones d'activités au centre) et, en 2005, la question des vocations économiques de Seine-amont reste encore sans réponse claire. Mais la diversification économique est maintenant au cœur des projets, à Ivry comme à Vitry, et les acteurs locaux perçoivent la nécessité d'une réflexion économique prospective à échelle intercommunale, avec des outils ad hoc. La donne est nouvelle, c'est le début d'un processus, à condition que les logiques opérationnelles locales ne l'emportent pas sur les logiques d'ensemble. Seine-amont reste un site d'enjeu régional, sur Ivry, Vitry ou Orly. Les opportunités foncières existent, mais le positionnement encore flou de ces territoires empêche le marché de surmonter de réels obstacles : une desserte insuffisante, un paysage industriel déstructuré, l'absence d'un projet d'ensemble qui donnerait sens et visibilité à chaque site. L'heure est à la structuration et à l'outillage de ces dynamiques de projet.



Le territoire de l'OIN Seine-amont

**Chiffres-clés**

12 villes, 3 600 hectares dont  
1 600 dans l'entre-deux ferroviaire  
374 297 habitants en 1999 contre  
406 316 en 1975 (trois pôles :  
Vitry / 78 908, Maisons-Alfort /  
51 103, Ivry / 50 972)  
152 871 emplois en 1999 contre  
167 205 en 1975 (trois pôles :  
Orly / 27 633, Ivry / 26 233, Vitry /  
25 840)  
42,2% d'HLM (plus de 60% à Orly  
et Valenton, autour de 40% à  
Alfortville, Villeneuve-Saint-  
Georges, Ivry)