NOTE RAPIDE

E L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE Nº787



TERRITOIRES Octobre 2018 • www.lau-idf.fr

TERRITOIRES DU BASSIN PARISIEN: IMAGINER DE NOUVELLES RÉCIPROCITÉS

À L'HEURE DE LA FORMATION DES MÉGA-RÉGIONS ET DE RÉSEAUX QUI DÉPASSENT LES TERRITOIRES, LA NÉCESSITÉ DE COOPÉRATIONS INTERRÉGIONALES ENTRE L'ÎLE-DE-FRANCE ET SES VOISINES EST PLUS QUE JAMAIS D'ACTUALITÉ. DE NOMBREUSES QUESTIONS DEMEURENT EN EFFET POUR REPENSER LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX ET LES DIVERSITÉS LOCALES: PÉRIMÈTRES À RETENIR, MODALITÉS DE TRAVAIL EN COMMUN, AXES DE DÉVELOPPEMENT. PLUSIEURS PISTES SE DESSINENT GRÂCE À DES PROJETS FÉDÉRATEURS ET DES GOUVERNANCES RENOUVELÉES.

e développement démographique et économique de la région parisienne dès les années 1960 a fait émerger le sujet des coopérations interrégionales au sein du Bassin parisien.

Des périmètres, des gouvernances et des outils ont été mis en place au fil du temps, reflétant la diversité des problématiques communes, allant de projets d'infrastructures lourdes à des préoccupations sur la planification urbaine des territoires de franges. Au-delà de son acception géologique, qu'appelle-t-on aujourd'hui le « Bassin parisien »?

HISTOIRE ET BILAN DES COOPÉRATIONS INTERRÉGIONALES

Avant la Première Guerre mondiale, le Bassin parisien se constituait d'entités urbaines assez autonomes, où l'industrie s'était développée dès le XIX° siècle. La guerre de 1914-1918 vint rompre cet équilibre et affaiblir ces territoires. Dans les années 1950, le Bassin parisien est toujours sinistré et la puissance de Paris n'en apparaît que plus affirmée. La IV° République élabore alors une politique d'aménagement fondée sur trois piliers: en France, les métropoles d'équilibre; pour l'agglomération parisienne, le plan d'aménagement et d'organisation générale (Padog); enfin, naît l'idée d'une couronne d'appui grâce aux grandes villes du Bassin parisien. Une politique de déconcentration industrielle est alors mise en place. Un des premiers objectifs de l'interrégionalité, portée par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), est alors de rééquilibrer Paris et le Bassin parisien. Dans les années 1980, celui-ci est peu développé et équipé, mais accueille pourtant le territoire parisien qui déborde. Une dynamique qui se poursuit avec le desserrement des ménages parisiens et franciliens vers les marges de l'Île-de-France et des régions voisines, que la Datar voit d'un

L'ÎLE-DE-FRANCE ET LES TERRITOIRES VOISINS :

5

RÉGIONS (HAUTS-DE-FRANCE, GRAND EST, BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ, CENTRE-VAL-DE-LOIRE, NORMANDIE).

_11

DÉPARTEMENT (LA SARTHE).

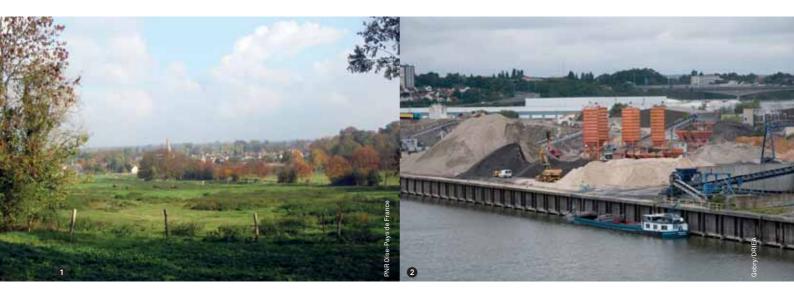
43

DÉPARTEMENTS.

33

MILLIONS D'HABITANTS.





En couverture Les boucles de la Seine à Rouen.

- ① Le village de Plailly dans le parc naturel régional Oise-Pays de France, créé en 2014. Ce PNR a la particularité de s'étendre sur deux régions: l'Île-de-France et les Hauts-de-France.
- 2 Le port de Genevilliers, première plate-forme portuaire francilienne multimodale : fluviale, fluviomaritime, ferroviaire, routière et oléoduc. Il assure la desserte en conteneurs acheminés depuis Le Havre vers Paris.

mauvais œil pour deux raisons: les impacts négatifs de l'étalement urbain et l'affaiblissement des régions autour de Paris, car leurs marges entrent alors dans l'orbite de la capitale. La question des franges devient la deuxième préoccupation de la Datar. La nécessité d'une cohérence des politiques publiques de part et d'autre des limites est mise en avant, notamment sur les mobilités, mais aussi afin d'éviter des effets de report aux externalités négatives. Enfin, les années 2000 voient se dessiner un nouvel enjeu: celui du positionnement européen et mondial du Bassin parisien, avec la possible émergence d'une mégarégion soutenue par la métropolisation de Paris, et motivée par la recherche d'attractivité internationale.

D'une action centralisée et planificatrice à une stratégie de projet

Les méthodes ont aussi évolué. L'État a d'abord agi seul, dans une tradition planificatrice typique des années 1960 (chronologie p.4), *via* la Datar, qui met en œuvre la politique de déconcentration industrielle, puis différentes missions: mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire du bassin parisien (MIIAT et MIIAT BP), mission d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes (MEDCIE), etc. Son action se transforme à partir des années 1980 avec le mouvement de décentralisation. Des groupes de pression se mettent en place dès les années 1990 pour porter certains sujets spécifiques et pousser les acteurs à la décision d'investissement: interconnexion sud du TGV. CDG Express, etc.

Plusieurs structures occupent un rôle important dans l'identification du Bassin parisien comme échelle pertinente de coopération: l'Association des villes à une heure de Paris et la Conférence permanente des présidents des huit régions (C8), puis des grandes villes du Bassin parisien; consolidation de la C8 en 2006 et production d'un cadre de référence stratégique en 2009. S'ensuit la contractualisation État/régions: un contrat de plan interrégional (CPIER) est signé en 1994 entre l'État et les sept régions du Bassin. La vallée de la Seine fait l'objet de plusieurs CPIER (plan Seine, vallée de la Seine).

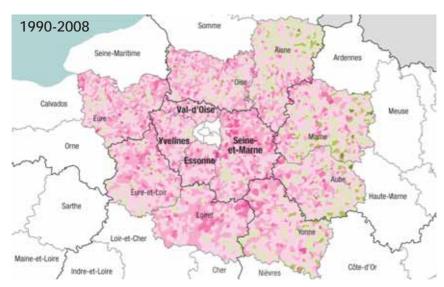
Les CPER et documents de planification font aussi peu à peu mention de sujets interrégionaux à partir des années 2000. Enfin, des coopérations de projets dépassant les limites régionales se développent : parcs naturels régionaux et pôles de compétitivité. Aujourd'hui, l'État se situe en retrait des coopérations interrégionales, excepté sur la vallée de la Seine à travers le pilotage du CPIER par la délégation interministérielle au développement de la vallée de la Seine (DIDVS). La conférence des préfets (P8) est en sommeil. Les associations restent discrètes et celle des présidents de régions n'a pas été formalisée de nouveau. L'association des villes du Bassin parisien n'est plus active. En revanche, une association de départements séquanais a été créée en 2016: l'Association des départements de l'axe Seine (Adas). De plus, les mentions interrégionales dans les CPER et autres documents de planification sont inégales et parfois non partagées par l'autre région intéressée. Elles concernent avant tout : les besoins de mobilités liés à l'accès à l'emploi francilien et aux aéroports; la performance du fret; la complémentarité université/recherche; l'environnement; les migrations démographiques. Les plans Seine et le CPIER vallée de la Seine sont les seuls projets structurant une action collective forte, renforcée par un programme de travail interrégional signé en 2017 par la Normandie et l'Îlede-France. Le CPIER concrétise cette mobilisation par un panachage d'investissements directs, de financement d'études, et de consolidation de réseaux d'acteurs. Cependant, la dynamique de coopération par projet perdure: extension du PNR Oise-Pays de France (Île-de-France, Picardie), Réinventer la Seine (Paris, Rouen, Le Havre), vision stratégique Haropa (ports de Paris, Seine, Normandie), etc.

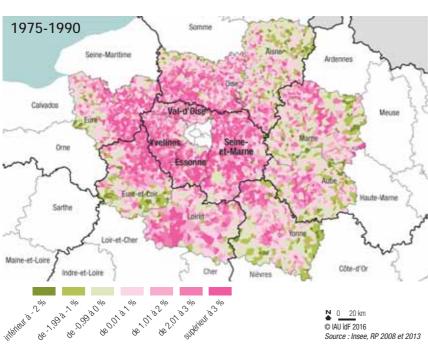
Un bilan mitigé

La consolidation d'une pensée stratégique sur le Bassin parisien a surtout porté ses fruits sur la vallée de la Seine. En 2011, la Datar fait un bilan mitigé des coopérations via les CPER signés depuis 2000. Elle constate que les grands projets de transport, enjeu majeur pour l'optimisation du fonctionnement du Bassin (interconnexion sud TGV. maillon ferré

Évolution de la population de la grande couronne et des départements limitrophes (taux de croissance annuel moyen)







nord pour le fret, accès aéroports, etc.), bénéficiant d'un portage de longue date, avancent peu ou pas. Faible engagement de l'État et implication limitée des régions sont alors pointés.

LES FACTEURS DE CHANGEMENT

Plusieurs éléments renouvellent aujourd'hui la donne, notamment les changements institutionnels depuis 2016, accompagnés des phénomènes de métropolisation du Grand Paris et de la consolidation des franges interrégionales.

Équilibres territoriaux en recomposition et métropolisation

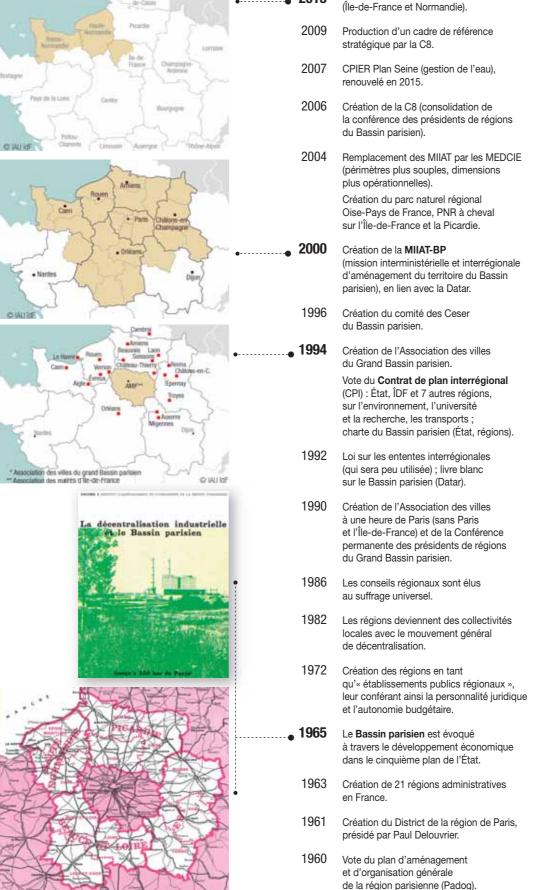
Avant 2016, les sept régions limitrophes de l'Îlede-France (avec la Sarthe, de longue date associée à cette dynamique pour son tropisme francilien), regroupent 31 départements et 23,4 millions d'habitants. Avec les fusions régionales en 2016, les six régions représentent 33 millions d'habitants, soit presque la moitié de la population française.

Par ailleurs, trois évolutions viennent impacter les équilibres territoriaux : la création de la Métropole du Grand Paris, la consolidation de territoires métropolitains régionaux voisins (Lille, Rouen, Nancy, Strasbourg, Dijon, Orléans), ainsi que des pôles métropolitains (Beauvais, Caen, Le Havre, Le Mans). Cette métropolisation des territoires interroge l'interrégionalité car elle exacerbe les disparités sociales, économiques, territoriales. Revenus élevés et pauvreté se conjuguent alors pour faire de l'Île-de-France la région de France où les inégalités territoriales sont les plus fortes [Sagot, 2015]. Les marges des Yvelines avec l'Eure, mais surtout celles de la Seine-et-Marne, s'appauvrissent, mais pas autant que l'est de la petite couronne (93, 94). Il serait vain pourtant d'opposer capitale, banlieue et périurbain, car l'hétérogénéité des situations sociales traversent tous ces territoires. Il s'agit donc de réorganiser la solidarité et la réciprocité territoriales, et viser à plus de justice spatiale à travers un accès équitable, tant quantitatif que qualitatif, aux ressources sociétales: santé, éducation, services publics, emploi.

Consolidation des franges régionales

Si la croissance explosive des franges dans les années 1980 a été perçue comme un danger pour le Bassin parisien, la situation du périurbain a depuis changé: «Les franges ne sont plus ces espaces atones, monofonctionnels et prédateurs pendant longtemps décriés.» [Puca, 2014]. On constate une relative autonomisation de certaines franges périurbaines, avec l'accueil d'activités relevant de l'économie présentielle, mais aussi de production ou de logistique. Une proportion croissante de leurs actifs échappe au tropisme de la ville centre, et part travailler dans des pôles d'emploi qui se développent aux franges de métropoles polycentriques, voire dans les bourgs et petites villes ponctuant l'espace périurbain. De plus, une part non négligeable des emplois localisés dans les communes périurbaines est occupée par des actifs résidant dans des pôles

Chronologie de la coopération interrégionale dans le Bassin parisien



Vote du CPIER vallée de la Seine

2015

TOUS LES ACRONYMES

Adas: Association des départements de l'axe Seine. Ceser: Conseil économique, social et environnemental régional. CPER: contrat de plan

État/région.

CPIER: contrat de plan

interrégional État/région. **C8:** conférence permanente des présidents de régions.

Datar: délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

DIDVS: délégation interministérielle du développement de la vallée de la Seine.

DRIEE: direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie.

GPE: Grand Paris Express. **MIIAT-BP:** mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire du Bassin parisien.

MEDCIE: mission d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes.

Padog: plan d'aménagement et d'organisation générale.

Sraddet: schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Scot: schéma de cohérence territoriale.

SRCE: schéma régional de cohérence écologique.



urbains. Enfin, face au souci de l'étalement urbain et de la destruction des espaces ouverts, soulevé par la Datar dans les années 1990, ces territoires sont de plus en plus soucieux d'équilibrer développement et conservation des espaces ouverts. En bref, les franges ne sont plus des marges. Dans les communes rurales des couronnes périurbaines, en Île-de-France comme dans les départements voisins, le volume de croissance de la population a été divisé par deux: les gains observés au titre des migrations depuis 1990 sont trois à quatre fois inférieurs à ce qu'ils étaient entre 1975 et 1990, y compris dans des couronnes à plus de 80 km de Paris (cartes p.3). Restent en supens les questions sur l'accessibilité en transports en commun aux grands pôles d'emploi, la faiblesses de l'offre en équipements et services, et les déficiences de la couverture numérique.

MOBILITÉ, LOGISTIQUE, ENVIRONNEMENT : DES ENJEUX RENOUVELÉS

La mobilité multi-échelle est la préoccupation de nombreux territoires pour améliorer les liens domicile-travail, en particulier entre Normandie, ex-Picardie (entre autres avec l'arrivée du Grand Paris Express/GPE) et Île-de-France. La question logistique est également cruciale à cette échelle pour ouvrir le Bassin parisien aux échanges maritimes internationaux et le raccorder aux grands flux intercontinentaux du corridor centre-est européen. Enfin, bien que le sujet soit moins travaillé à l'échelle interrégionale, le Bassin est un carrefour biogéographique unique en France, et un écosystème à préserver pour lutter contre le changement climatique.

La cogestion des flux et les effets de seuil

L'objectif stratégique en termes de mobilité est de réduire les inégalités d'accessibilité en renforçant la connexion aux gares et aux aéroports de rayonnement national et international. Il est également nécessaire d'apporter une meilleure qualité de service, fiabilité et rapidité aux liaisons ferrées interrégionales.

Les projets interrégionaux relatifs à la logistique aujourd'hui concernent surtout la vallée de la Seine à travers le CPIER. La question a trait pourtant à tout le Bassin parisien: canal Seine-Nord Europe, lien vers l'Europe de l'Est, etc. Par ailleurs, au-delà de l'efficacité de l'approvisionnement francilien, la logistique a des impacts forts sur la qualité de l'air, d'où l'urgence du report modal vers les modes massifiés tels que le fleuve et le fer. La logistique revêt également des dimensions foncières et industrielles, illustrées en particulier par le développement de plates-formes aux marges de l'Île-de-France. La consolidation du bassin industriel et de la puissance portuaire de la vallée de la Seine dépend par exemple d'une action collective pour l'éloigner du risque de décrochage face aux ports de la rangée nord (du Havre à Hambourg).

La question des franges reste le sujet sensible, surtout entre l'Île-de-France et les régions Normandie, Centre-Val-de-Loire et Hauts-de-France. La pression foncière s'est réduite, mais persiste encore et interpelle les régions quant à une gestion commune et harmonisée de ces problématiques, au niveau de la planification urbaine et de l'organisation des mobilités. Elles envisagent ainsi un positionnement commun sur ces sujets dans leurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) respectifs, actuellement en cours de rédaction

Le Bassin parisien, une bio-région en devenir?

La préservation des écosystèmes au sein du Bassin parisien, notamment les réseaux verts et bleus, passe par une action cohérente de partet d'autre des limites, avec l'articulation des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), et une vigilance sur les projets d'infrastructures fragmentant le territoire. Il s'agit également de saisir toutes les opportunités de projet comme la Véloroute des bords de Seine (Paris-Le Havre), par exemple, pour améliorer les continuités écologiques.

Davantage coordonnée, la question des ressources en eau et de la gestion de la Seine est mise en avant par les régions Normandie et Grand Est comme un sujet central de coopération. Par ailleurs, le sol abrite 25 % de la biodiversité mondiale et stocke

- ☼ Creil, deuxième ville de l'Oise (Hauts-de-France), entretient un lien fort avec le bassin d'emploi francilien. Elle bénéficie d'une bonne desserte ferroviaire avec la capitale grâce au RER D et au Transilien, ainsi qu'avec certains pôles régionaux via le réseau Intercités.
- ⚠ Le port du Havre, souvent considéré comme le « port de Paris », occupe une place centrale dans les flux conteneurisés français. Intégré à la rangée nord (ports du Havre à Hambourg), il fait l'objet d'un projet de fret ferroviaire qui le relierait à la dorsale économique de l'Europe du centre-est.

QU'EST-CE QU'UNE BIO-RÉGION?

La notion de bio-région a été lancée par le penseur de l'écologie Peter Berg, dans les années 1970, en Californie. L'idée a été très vite reprise par les territorialistes italiens, dont Alberto Magnaghi, afin de mettre en avant le fonctionnement des territoires urbains et ruraux comme un vaste écosystème solidaire, qui suppose de se départir des limites administratives pour penser son évolution et les complémentarités spatiales.

3 à 4 milliards de tonnes de carbone dans les 30 cm supérieurs des sols en France. Cependant, les sols sont maltraités par l'artificialisation due au développement urbain, les pollutions et les comblements par remblais, mais également par les techniques agricoles agressives. Ils sont une richesse vitale qu'il est donc important de protéger, en portant notamment une attention collective à ce sujet.

La question des sols est aussi en lien avec celle des matériaux. En effet, la région Île-de-France importe 45 % des granulats de construction du Bassin parisien, contre 37 % en 1986. Malgré la croissance de la production francilienne de granulats recyclés en 2012, la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) soulignait un risque avéré de tension sur cette ressource et l'importance de la solidarité interrégionale pour pouvoir y faire face. À ce risque s'ajoutent les impacts environnementaux sur les vallées alluviales, l'appauvrissement des gisements, ceux liés au transport des pondéreux sur la pollution avec la congestion routière, et les problèmes pour stocker les déblais d'Île-de-France. Les régions concernées, (anciennement Haute-Normandie, Centre, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne et Picardie) font globalement entrevoir une situation de manque sur le segment des matériaux traditionnels dès 2020. La question aurait ainsi une place sur l'agenda interrégional.

De plus, la région francilienne est aussi très dépendante de ses voisines, notamment du Centre-Val-de-Loire, du Grand-Est, des Hauts-de-France, et de la Normandie pour son approvisionnement en électricité, puisqu'elle importe 91 % de ses besoins. Les projets du Grand Paris représentent 2 400 MW électriques supplémentaires à fournir d'ici à 2030. La transition et la soutenabilité énergétiques constituent donc aussi des sujets interrégionaux fondamentaux.

DES OUTILS À MOBILISER: GOUVERNANCE, PLANIFICATION ET PROJETS

Face à ces enjeux, et sans exhaustivité, différents outils sont mobilisables pour renforcer les coopérations interrégionales. Les coopérations souples de projet, à l'image des ententes, alliances, associations ou syndicats [IAU îdF, 2015], permettent de développer des projets communs, hors des limites régionales, avec une certaine flexibilité, mais parfois peu de légitimité et de lisibilité démocratiques. La question des corridors de développement pourrait être un sujet d'application. Les contrats de réciprocité, comme sur le Pays Centre Ouest Bretagne avec Brest, peuvent également contribuer à améliorer les complémentarités entre territoires différents, ruraux, urbains et périurbains. Les Sraddet ont vocation à intégrer un volet interrégional, que le schéma directeur régional d'Île-de-France (Sdrif) n'intègre pas en revanche. Certains Scot sont par ailleurs élaborés en cohérence de part et d'autre de limites régionales, comme le Scot Seine et Loing et celui du Montargois en Gâtinais en région Centre-Val-de-Loire, qui visent collectivement « la mise en synergie de l'offre touristique ». L'établissement de réseaux inter-Scot interrégional pourrait ainsi être une piste pour améliorer la cohérence des politiques publiques au-delà des frontières. Certaines régions comme le Grand Est envisagent ainsi de favoriser ces réseaux.

Enfin, des cadres de gestion opérationnelle existent comme les PNR, qui sont des gouvernances territoriales originales, fondées sur des chartes partagées. Ils peuvent être interrégionaux comme le PNR Oise-Pays de France, à cheval sur les Hauts-de-France (Oise) et l'Île-de-France (Val-d'Oise). Ils constituent un outil intéressant pour appréhender des problématiques, entre autres patrimoniales et environnementales, qui dépassent les limites administratives. Pour autant, leur mise en place et leur financement supposent un portage politique fort et des visions convergentes entre régions. Ainsi, le projet de PNR Brie et Deux Morin incluait au départ la région Champagne, et il existait un projet de PNR du Bocage gâtinais entre l'Île-de-France, le Centre-Val-de-Loire et la Bourgogne-Franche-Comté. Le premier projet est aujourd'hui uniquement francilien, le second n'a pas abouti.

Les coopérations interrégionales dans le Bassin parisien offrent ainsi un paysage riche, croisant les échelles, les acteurs, les enjeux, et reflétant un fort besoin d'interterritorialité. Ce mouvement vient réinterroger l'aménagement des territoires, à l'heure où les outils numériques, les multiappartenances citoyennes, l'évolution des modes de travail, les réseaux déterritorialisés font du temps un paramètre aussi important que celui de la distance.

> Cécile Diguet, Estelle Pautal, urbanistes département Territoires (Anca Duguet, directrice)

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION Sophie Roquelle

Isabelle Barazza MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE Sylvie Castano MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE Julie Sarris

FABRICATION Sylvie Coulomb RELATIONS PRESSE

IAU île-de-France 15. rue Falguière

ISSN 1967-2144

2267-4071

75740 Paris Cedex 15 01 77 49 77 49

ISSN ressource en ligne





www.iau-idf.fr



RESSOURCES

- Faguer Élisabeth, Bassin parisien et interrégionalité dans les documents de planification, IAU îdF, juin 2010.
- IAU îdF, Apur, Paris Métropole, Les coopérations souples de projets. Un outil du Grand Paris de demain?, juin 2015.
- «Le Bassin parisien, une mégarégion?», Les Cahiers, n° 153, IAU îdF, février 2010.
- Les territoires urbains : de l'hybridation à l'intensité, rapport Puca, IAU îdF, juillet 2014.
- Magnaghi Alberto, La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun, Paris, éditions Eterotopia France, avril 2014.
- Sagot Mariette, Métropolisation et spécialisation sociale du territoire francilien, IAU îdF, décembre 2015.
- The Biosphere and the Bioregion: Essential Writings of Peter Berg, Routledge, 2014.
- · Vanier Martin, Demain les territoires. Capitalisme réticulaire et espace politique, Paris, éditions Hermann, octobre 2015.

Sur le site de l'IAU îdF

Rubriques Aménagement et territoires, Bassin parisien: analyses, débats, rencontres, études et publications, cartes interactives.

