

# L'Ile-de-France dans son environnement territorial national et européen - 2

Les évolutions législatives récentes offrent à l'Ile-de-France un cadre nouveau pour reconsidérer ses relations avec un environnement territorial plus large. Nouveaux partenaires, nouveaux outils, nouveaux enjeux... L'Ile-de-France peut aujourd'hui envisager, sur de nouvelles bases, ses relations avec son environnement territorial proche – Bassin parisien – et plus lointain, l'Europe et le monde.

## Le nouveau dispositif de l'aménagement du territoire : outils et calendrier

La Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 énonce en son article 1 les principes de cette politique : «déterminée au niveau national par l'Etat, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'Etat et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation» (...) (ses) «choix stratégiques pour les vingt prochaines années sont définis par l'article 2 ; (ils) se traduisent par des objectifs énoncés par les Schémas de Services Collectifs (...)». Le premier choix stratégique cité est «le renforcement des pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne».

Les Schémas de Services Collectifs (SSC) définissent à échéance 2020 les orientations nationales, selon neuf grandes fonctions. L'élaboration des projets de SSC a été pilotée dans le cadre des perspectives "aménager la France de 2020" (DATAR). Les SSC ont été approuvés par décret en avril 2002 ; ils mettent l'accent sur le service rendu plus que sur le maillage territorial. Selon la LOADDT, leur évaluation est envisagée deux ans avant l'échéance des CPER ; elle pourrait s'accompagner de principes de territorialisation.

Les Contrats de Plan Etat-Région (CPER), introduits en 1984, se sont rapidement développés et ont remplacé la planification nationale, qui disparaît au début des années 1990. Fondés sur la négociation, ils dessinent de fait les

## Aménager la France de 2020



Le polycentrisme maillé

champs de compétence Etat/Région au prix d'une certaine confusion («financements croisés»). Les financements pluri-annuels programmés dans ce cadre ont triplé depuis la première génération, et la prépondérance initiale de la part de l'Etat a disparu. La LOADDT confirme les CPER comme principal outil de la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Elle précise qu'ils doivent tenir compte des orientations des SSC et contribuer à la mise en œuvre des SRADT (voir ci-après). Les CPER 2000/2006 ont été mis en place dans le cadre des perspectives "aménager la France de 2020" (DATAR). Ils doivent faire l'objet d'une évaluation en 2003.

Les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Territorial (SRADT) ont été confirmés par la LOADDT. Elaborés par les Conseils régionaux, ces documents expriment les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable et d'aménagement du territoire, mais ils n'ont pas de valeur prescriptive. Ils doivent être compatibles avec les SSC. Plusieurs SRADT sont en cours d'élaboration.

## Nouveaux concepts et nouveaux principes renouvellent les relations entre les territoires

**Le principe de subsidiarité** implique une articulation fine des réponses aux enjeux d'aménagement régionaux, interrégionaux voire nationaux.

La notion de développement durable, ensuite, impose à travers le **principe de solidarité**, l'évaluation préalable de l'impact de la stratégie régionale sur les régions voisines et leur association à l'élaboration du projet.

**Le principe de polycentrisme** enfin, autrefois utilisé comme outil technique dans l'analyse des armatures urbaines, est de plus en plus mobilisé comme instrument politique pour la traduction des principes de subsidiarité et de solidarité. Il est censé offrir un cadre de débat équilibré entre collectivités de tous rangs (puisque chacune trouve sa place au sein de la «structure polycentrique» observée ou projetée) et ainsi permettre l'émergence de démarches «ascendantes». Ce concept est abondamment utilisé dans les documents, tant de l'Union européenne (Schéma de développement de l'espace communautaire, Vision spatiale de l'Europe du nord-ouest) que de la DATAR («Aménager la France de 2020») visant à susciter ou accompagner la coopération entre les territoires.

En outre, les représentations mentales de l'aménagement du territoire se sont transformées. Celui-ci est désormais plus envisagé comme la recherche de relations «gagnant-gagnant» entre territoires que comme la redistribution de population et d'emploi du «centre» vers la «périphérie», notamment en raison :

- du net ralentissement de la croissance de la population et de l'emploi depuis la fin du baby-boom et de la période de forte croissance économique ;

- de la mise en évidence du fonctionnement effectif des mécanismes de redistribution de richesse entre régions, à travers le budget de l'Etat, celui de la sécurité sociale, et les mécanismes de péréquation fiscale entre collectivités locales ;
- mais aussi des efforts déployés par le Conseil régional d'Ile-de-France, dès le début des années 1990<sup>1</sup>, pour promouvoir auprès des autres régions, du Bassin parisien comme du reste de la France, une image de «locomotive» plutôt que de «rouleau-compresseur».

## Quelle approche concrète des relations entre l'Ile-de-France et son environnement large ?

Avec quels partenaires et avec quels outils l'Ile-de-France peut-elle aujourd'hui élaborer et porter durablement une stratégie de positionne-

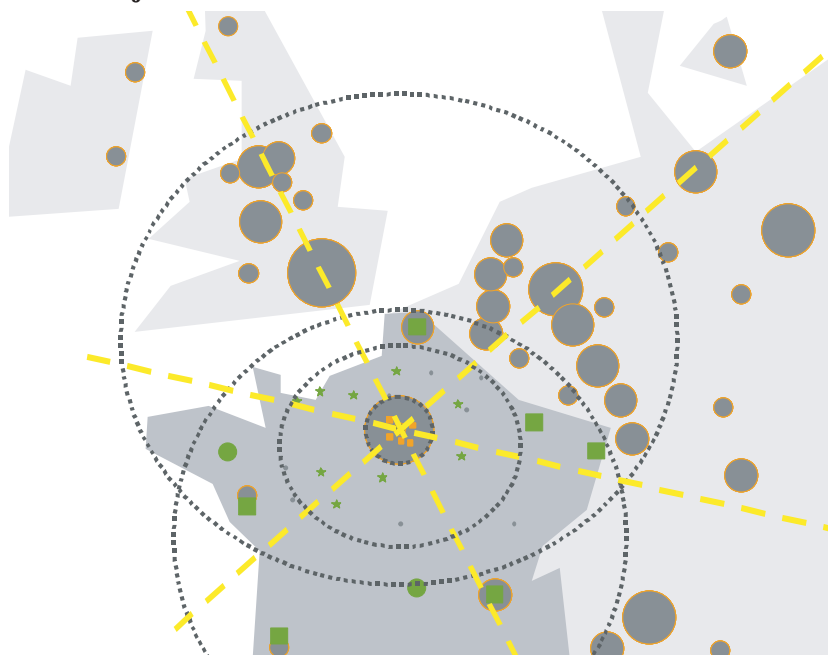
ment actif au sein d'un environnement large - espace de proximité du Bassin parisien, mais aussi réseaux européens et mondiaux ?

### Croiser approche «globale» et approche par «cônes» d'enjeux territoriaux

L'expérience tirée de l'élaboration — tant au travers du «Livre blanc» de la DATAR que du «Scénario des 8» arrêté par les présidents des régions du Bassin parisien — et de la mise en œuvre de la Charte du Bassin parisien, indique les limites d'une approche exclusive par «cercles concentriques» (l'Ile-de-France, le Bassin parisien...):

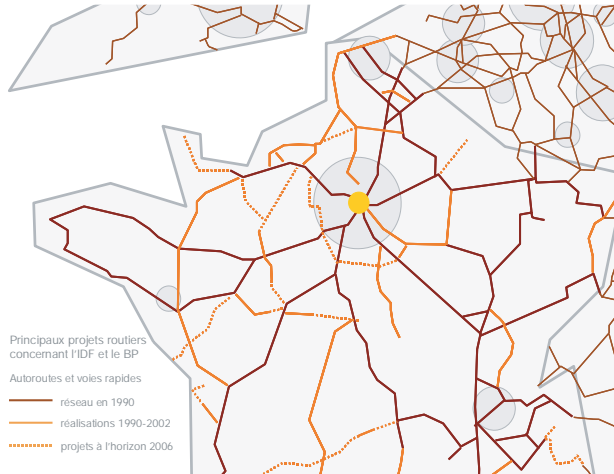
- tendance à l'opposition frontale, entre le «centre» (l'Ile-de-France dans le cas du Bassin parisien) et la «coalition de la périphérie» (toutes les autres régions), risquant de déboucher sur une vision caricaturale ou uniforme de certains enjeux (pression urbains aux franges externe de l'Ile-de-France, développement économique «autonome» des autres régions ...)

### Croiser une approche par cercles concentriques et une approche par cônes d'enjeux territoriaux

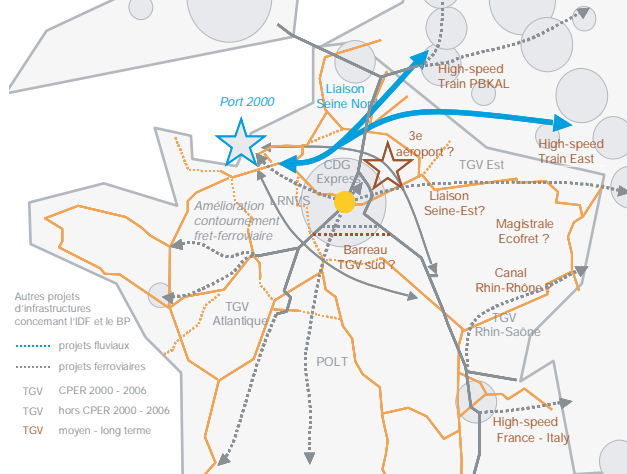


(1) voir notamment Conseil régional d'Ile-de-France/IAURIF, «Ile-de-France, Tendances et perspectives», 1993.

### Les projets routiers



### Les autres projets d'infrastructure



- risque de focalisation sur une échelle géographique (l'échelle interrégionale, dans le cas du Bassin parisien) au détriment des autres échelles, en raison de la limite raisonnable du nombre (une dizaine ?) de partenaires simultanément mobilisables dans une démarche de projet de territoire. Or, les enjeux d'échelle interrégionale interrogent souvent l'échelle infra-régionale (peut-on parler de la future liaison ferroviaire Normandie-Vallée de la Seine sans évoquer son impact sur la desserte des territoires de Mantes et des Mureaux et sur l'ensemble du système EOLE ?). Ils questionnent également l'échelle supra-régionale (peut-on parler du secteur nord du Bassin parisien sans prendre en considération le Nord-Pas-de-Calais et la Belgique ?). Ils nécessitent alors l'association d'autres partenaires.
- difficulté à mobiliser les partenaires sur des enjeux qui ne les concernent pas directement (par exemple, le développement du Port du Havre pour la région Bourgogne...), ce qui entraîne la recherche permanente au sein du cercle concentrique d'un équilibre — essentiellement financier — des «actions individualisées» au profit de chaque partenaire.

Ainsi, si l'approche «globale» par cercles concentriques (Ile-de-France, Bassin parisien, France, mais aussi Europe du nord-ouest dans le cadre des projets de coopération européenne) s'avère indispensable pour appréhender certains enjeux d'échelle large (relatifs par exemple à la desserte aéroportuaire, aux grands corridors de transports, à la gestion des ressources naturelles ...), elle doit s'accompagner d'une approche plus fine et demain plus opérationnelle, par territoires d'enjeux plus spécifiques.

Ces territoires, qui pourraient chacun faire l'objet d'un diagnostic succinct, constituent sur le long terme des vecteurs de relations spatiales entre l'Île-de-France et son environnement large. Ils sont à la fois :

- transversaux à plusieurs «cercles concentriques», et susceptibles ainsi d'embrasser simultanément plusieurs types d'espaces évoqués séparément par le SDRIF : un «centre d'envergure européenne», le cas échéant une ville nouvelle, un secteur de franges franciliennes, des «villes trait d'union», une «ville-cathédrale», une «métropole d'équilibre» voire une capitale européenne comme Bruxelles ;

- structurés par un faisceau majeur de transport et/ou de développement de l'Ile-de-France (l'A4 et le TGV Est ...) mais aussi, le cas échéant, par des axes tangentiels (la vallée de la Loire, l'autoroute des estuaires, ...) ;
- marqués par quelques enjeux dominants (mutation de la production industrielle et débouché maritime du bassin parisien pour le «vecteur» vallée de la Seine) ;
- animés par des acteurs «locaux» divers mais au nombre limité : deux ou trois départements, trois ou quatre agglomérations, un PNR, un ou deux pays, deux chambres consulaires, un port autonome.

### Ouvrir les débats

La gestion politique de ces approches croisées doit être soutenue par un effort d'élargissement et de structuration des analyses autour de questions récurrentes sur le fonctionnement des systèmes urbains :

#### - Faut-il capter tous les flux ?

Le SDRIF illustre sa formule «se placer, avec le Bassin parisien, dans le réseau des grands échanges européens» par un simple schéma des flux des circulations routières<sup>2</sup>.

(2) voir SDRIF, 1994, p. 6.

En fait, au cours des dernières années, les infrastructures routières contournant l'Ile-de-France (A28 entre Alençon et Le Mans, A29 entre Saint-Quentin et Le Havre, A19 entre A5 et A6 à hauteur de Sens) se sont développées rapidement. Aujourd'hui, des projets importants, inscrits notamment aux schémas de services collectifs «transports de marchandises», et «transports de personnes» vont dans ce même sens : contournement de fret ferroviaire de l'Ile-de-France, «barreau sud» entre réseaux TGV ouest et sud-est, corridor de fret ferroviaire dans le sillon mosellan... Parallèlement, des projets d'infrastructures radiales interrégionales (TGV Est, Liaison rapide Normandie Vallée de la Seine) entrent en conflit avec l'amélioration de la qualité de service sur le réseau régional.

Comment l'Ile-de-France peut-elle arbitrer entre avantages et inconvénients de la captation des principaux flux traversant le Bassin parisien<sup>3</sup> : massification des flux de correspondance permettant de multiplier les destinations et les fréquences des liaisons offertes depuis l'Ile-de-France, retombées économiques locales et régionales (avantages) ; nuisances et risques environnementaux, conflits entre liaisons intra et extra-régionales, conflits entre trafic de fret et trafic de voyageurs (inconvénients) ? Comment peut-elle concilier amélioration de son contournement et amélioration de sa desserte ? Plus concrètement, quels sont les avantages et les inconvénients pour l'Ile-de-France de la réalisation d'un barreau TGV sud ? Du développement de «hubs» aériens sur son territoire ?

#### - Faut-il attirer toutes les fonctions ?

Le SDRIF ne proposait pas une vision claire du rôle respectif des villes nouvelles, des centres d'envergure européenne et des villes du Bassin parisien hors Ile-de-France, notamment en matière de niveau d'équipement et de vocation économique en termes sectoriels mais surtout fonctionnels (commandement, conception, logistique, production, ...). Peut-on aujourd'hui proposer une vision du rôle respectif de villes comme Cergy-Pontoise et Rouen, ou Evry, Orléans et Tours ? Ou bien appartiennent-elles, comme le voudrait parfois la caricature, à un même peloton indifférencié, isolé entre grands centres internationaux d'affaires et sites de production délocalisée ? Peut-on imaginer de nouveaux réseaux de relations de ces villes du Bassin parisien entre elles et avec l'agglomération centrale, notamment au sein des «vecteurs» géographiques évoqués précédemment ? Ces réseaux permettraient-ils aux territoires franciliens comme aux régions voisines de faire valoir leurs atouts respectifs pour attirer la localisation optimale de fonctions complémentaires (l'organisation de la logistique du fret, filières de recherche et développement, ...) ? A une échelle plus large, la concurrence entre Paris et Londres, accrue par des liaisons plus rapides, ne pousse-t-elle à rechercher et promouvoir, entre les deux métropoles, les synergies d'un bipôle de rang mondial face à New York ou Tokyo ?

(3) en 2000, 38% des passagers de Roissy-CDG n'ont fait que transiter par l'aéroport, contre 32% à Londres-Heathrow.

(4) le géographe Emon SWYNGEDOUW a proposé en 1992 le concept de «glocalization» pour évoquer ces phénomènes.

#### - Comment inscrire dans le «local» les leviers d'une compétitivité mondiale ?

Pour accroître la capacité de l'Ile-de-France à s'inscrire, au-delà des cercles interrégionaux et nationaux, comme chef de file de réseaux métropolitains européens et mondiaux, le SDRIF entendait concentrer dans les «centres d'envergure européenne» les fonctions principales de la compétitivité internationale. Or, ces fonctions demeurent disséminées en Ile-de-France au sein d'espaces plus vastes mais aussi plus ancrés dans l'épaisseur du territoire francilien : espaces de l'économie mais aussi de l'habitat, de la vie quotidienne (éducation, commerces), de la vie sociale, des loisirs...

Une meilleure connaissance de ces phénomènes d'ancrage du «global» dans le «local» permettrait-elle de mieux identifier certains espaces stratégiques «complexes» et d'orienter certains choix de localisation (lycées internationaux, salles de conférences, «business parks»...), susceptibles par exemple de renforcer la vocation «internationale» de l'est (en relation avec Marne-la-Vallée) ou du nord de l'Ile-de-France (en relation avec Roissy, mais aussi Lille, Bruxelles et Amsterdam) ? Plus simplement, ne permettrait-elle pas déjà une meilleure valorisation de certains des atouts de l'Ile-de-France : abondance d'espace, qualité du cadre de vie, efficacité des relations intra et interrégionales ?