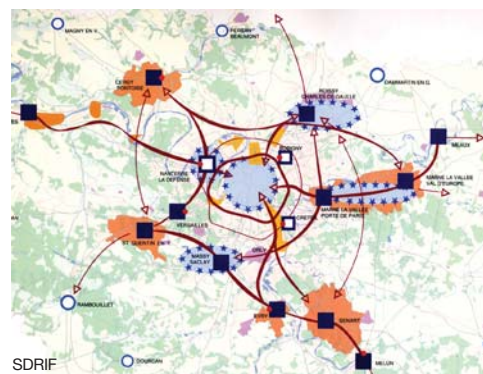
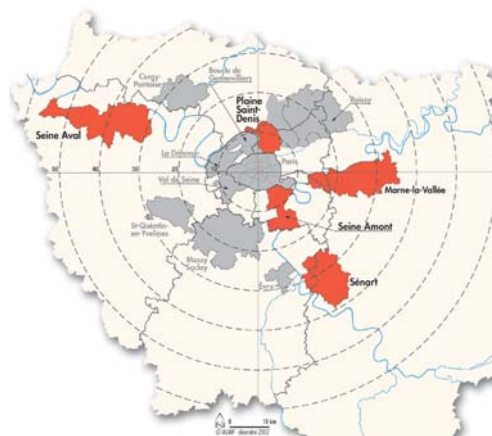


1990-2005, TRAJECTOIRE DE CINQ SITES STRATÉGIQUES DU SDRIF

Note de travail Février 2006

Introduction et synthèse

L'étude synthétisée ici (réalisée en 2003-04 et actualisée en 2005) analyse cinq des treize "pôles privilégiés du développement régional" du SDRIF de 1994 : deux villes nouvelles à l'est et trois sites de re-développement, dont deux en proche couronne à l'est. Il s'agissait, par des entretiens avec les acteurs, de reconstituer l'historique des cinq démarches à mi-parcours. Les cinq monographies sont également résumées dans des notes de travail.



La problématique

L'étude analyse, en vue de la révision du SDRIF, l'impact de cet outil de développement que sont les sites stratégiques dans le polycentrisme régional. Sans prétendre au bilan exhaustif ni à l'évaluation, leur histoire comparée instruit, pour l'avenir, sur les conditions de leur efficacité, les raisons des engrenages vertueux ou blocages persistants.

Les sites stratégiques

De Paris ou la Défense aux sites désindustrialisés à re-développer, les pôles de développement du SDRIF doivent porter la compétitivité francilienne et restaurer les équilibres régionaux : cinq centres d'envergure européenne (Paris, la Défense, Roissy, Massy-Saclay, Marne-la-vallée), quatre sites de re-développement (la Plaine Saint-Denis, Seine-amont, Seine-aval, Boulogne-Billancourt) et les quatre autres villes nouvelles. Trois villes-relais aux franges de l'agglomération doivent ordonner l'urbanisation périphérique et faire le lien avec les régions voisines. Le Contrat de plan de 1994 retient ces treize pôles comme sites stratégiques, la Région soutient cinq d'entre eux : Marne-la-vallée et Sénart, la Plaine Saint-Denis, Seine-amont et Seine-aval, qui sont pris comme échantillon pour l'étude. Quatre sur cinq sont à l'est.

Ancienneté des sites

Ces sites sont parfois anciens dans la planification régionale : villes nouvelles de 1965 (dont Mantes, dans Seine-aval, a fait brièvement partie), pôles restructurateurs de Saint-Denis et Rungis, près de Seine-amont, au SDAU de 1975. Le Livre blanc de 1990 imagine la Plaine Saint-Denis et Seine-amont comme de nouvelles "petites Défenses" en proche couronne, fait de Massy et Roissy des zones stratégiques, mais n'identifie pas Seine-aval. Le Contrat de plan 2000-06 nomme dix territoires prioritaires, dont les cinq étudiés et Plaine-de-France (incluant la Plaine Saint-Denis). Fin 2005, l'Etat a décidé d'engager trois nouvelles OIN - Opérations d'Intérêt National -, sur Seine-amont, le plateau de Saclay et Seine-aval, qui renouvellent les priorités territoriales.

Méthodologie

L'historique part de 1990 (début des Missions d'Etat) voire plus tôt, analyse la démarche - mise en place, développement - et le jeu des acteurs. Le bilan en 2005 n'est qu'un résultat intermédiaire, imparfait en l'absence de dispositifs de suivi. Y contribuent une dizaine d'entretiens (acteurs techniques de l'époque et contemporains), l'analyse des documents, la référence à divers éléments d'observation et de cadrage. Les règles définies au Contrat de plan 1994-98 cadrent l'analyse : contractuali-

ser sur un projet d'aménagement et de développement concerté, créer une intercommunalité et une structure d'étude et de réalisation. Cette vision rétrospective, sans évaluation ni préconisation, nourrit le débat sur les nouveaux enjeux concernant ces sites, mais a pour but premier de tirer des enseignements sur les outils et méthodes du SDRIF, dont la révision commence en 2005.

A mi-parcours, des typologies plus ou moins actives

Des villes nouvelles en faible renfort de l'est francilien

Dans un contexte régional atone en 1990-99 (léger gain démographique, baisse des emplois) avec sur-consommation des espaces urbanisables, les cinq villes nouvelles ont produit 1/3 de la croissance démographique régionale, gagné 76 000 emplois. Dans une Seine-et-Marne en croissance, Marne-la-Vallée (la plus grande) est la plus dynamique, Sénart (seconde en surface, mais peu dense) décélère après une forte poussée démographique et a peu d'emplois. Centralité et cohésion sont incertaines. Marne-la-vallée a connu un second souffle à l'est avec Disney en 1987 et Val d'Europe, qui renforce sa coupure est-

Planification, les incertitudes de la mise en œuvre

A mi-parcours, des projets incertains

Une vallée de la Seine en panne à l'amont comme en aval, des dynamiques fortes à la Plaine Saint-Denis et plus parcelaires à Marne-la-Vallée, Sénart dans son malaise existentiel.

Dans la diversité des sites, le processus théorique, partout respecté sur le papier (projets d'aménagement produits en 1996-98) recouvre des réalités contrastées. Marne-la-Vallée est dans une dynamique opérationnelle portée par l'EPA et par la convention trentenaire d'aménagement signée avec Disney en 1987, mais le projet intercommunal est faible malgré le diagnostic territorial en 2002. A Sénart, le doute persiste sur le projet malgré une ancienne course en avant opérationnelle, le positionnement territorial évolue un peu par des contacts avec Evry et Melun en 2003 et un projet d'agglomération des SAN en 2005.

A Seine-aval, un projet intercommunal existe autour de Mantes (avec un EPA), mais pas ailleurs ni à l'échelle de tout le site. A Seine-amont, le projet de 1996 n'a jamais été approprié localement, l'association et le syndicat mixte apparus récemment n'ont pas encore fait émerger une nouvelle vision. Seule la Plaine Saint-Denis a eu une vraie progression stratégique, avec un projet initial à deux, élaboré localement et porteur de coopération active, avec le SCOT de la communauté d'agglomération (à huit en 2005) et le projet de territoire de l'EPA Plaine-de-France sur le quadrant nord-est.

Investissements publics, logique de marché et temps incertain

Le SDRIF s'appuie sur les Contrats de plan avec des budgets spécifiques aux sites stratégiques (successivement articles 12 et 20) et les investissements généraux structurants, mais cet adossement a souffert de la raréfaction des crédits publics et de l'avancement aléatoire des démarches sur les sites. Les investissements lourds sont retardés sur les sites qui ne démarrent pas, en particulier ceux qui sont hors marché, comme Seine-amont et Sénart à l'est, où les projets de desserte sont en retard (mais ni à la Plaine Saint-Denis ni à Marne-la-Vallée,

grâce à la convention avec Disney). Le temps du financement durable et automatique des villes nouvelles est révolu et l'investissement public ne vient que sous condition, pour confirmer une tendance positive. Parfois, le privé prend le relais, comme Disney à Marne-la-Vallée ou les deux centres commerciaux (des deux grands groupes de la distribution) à Val d'Europe et Sénart, pris comme vecteurs de centralité par défaut d'investissements publics majeurs. Ainsi, le temps des projets sur les sites stratégiques n'est plus linéaire, mais soumis à l'incertitude. L'aléa économique, difficulté pour la gestion des projets, renforce le différentiel entre les sites dans et hors marché. Un projet finit par sortir à l'est (la Plaine Saint-Denis), mais les fluctuations du marché fragilisent les autres.

La construction partenariale, exercice délicat

Depuis 1994, la décentralisation a bouleversé le système des acteurs dans les sites stratégiques. L'État a quitté son rôle de grand inspirateur, la Région a pris lentement sa place, s'impliquant dans le suivi au Contrat de plan 2000-06 (diagnostics territoriaux), mais rarement co-décideur. Les Départements, absents à l'origine, sont devenus très présents, cofinanceurs du Contrat de plan et porteurs de développement territorial. Mais ce sont les communes, associées ou non, qui ont le plus influé, tirant les démarches vers le développement local (Seine-aval, Sénart, Marne-la-Vallée, Seine-amont) ou, parfois, vers un pilotage local concerté du développement territorial (Plaine Saint-Denis).

Cette évolution appelle trois constats pour la construction partenariale : l'articulation local / régional est de plus en plus délicate (avec, sur les sites stratégiques analysés, un déficit fréquent de vision régionale, imputable aux acteurs supra-locaux) ; la présence de "passeurs" est décisive pour la coopération entre institutions (acteurs dans les différentes instances, à la fois représentatifs, en situation de décision et ouverts à la culture des autres) ; le périmètre doit être vécu et reconnu comme à la Plaine Saint-Denis, mais ni à Seine-amont, où il a été perçu comme une "construction technocratique", ni à Seine-aval, où la focalisation de l'action sur un secteur a évacué toute problématique régionale, ni dans les deux villes nouvelles, à la cohésion incertaine.

Quelques nouvelles du polycentrisme régional

Paris affaibli, mais relayé par ses marges

Alors que la perte d'emplois est récente, l'affaiblissement démographique de Paris - atténué par son extrême densité - est régulier depuis le début du siècle. Au Livre blanc, de nouveaux pôles d'emploi "à rayonnement national et international" sur les secteurs stratégiques de proche couronne (outre la Défense) devaient le contrebalancer. La réussite tertiaire de la Défense, la rapide tertiarisation du secteur Issy-Boulogne et la récente reconversion de la Plaine Saint-Denis (mais pas de Seine-amont) ont élargi l'aire centrale et maintenu sa prééminence sur l'espace régional. Le marché semble devoir maintenir le déséquilibre d'une aire centrale métropolitaine consolidée à l'ouest (avec la Défense et l'arc tertiaire et décisionnel qui l'accompagne, sur fond de grande qualité résidentielle), avec une progression prudente et sélective à l'est. Son rôle, peu formulé dans la planification régionale, devrait être précisé au contact d'une première couronne évolutive et complexe.

Un polycentrisme directionnel inaccompli

Le SDRIF (après le SDAU) tablait par le polycentrisme sur une nouvelle répartition des fonctions décisionnelles qui accroisse la compétitivité de l'Île-de-France. Le bilan intermédiaire montre qu'il n'en a rien été malgré un desserrement général de l'emploi. L'aire centrale directionnelle s'étend, les grands pôles périphériques restent dans des fonctions économiques peu spécialisées (sauf Saint-Quentin-en-Yvelines) et la compétitivité francilienne est plus fragile. Parmi les cinq sites étudiés, seul Marne-la-Vallée (avec, tardivement, la Plaine Saint-Denis) a un taux accru, mais limité, d'emplois stratégiques.

Ce faible polycentrisme décisionnel ne préjuge pas du devenir à quinze ans, mais la marge de progression de l'aire centrale et l'incertitude économique n'incitent pas à imaginer une inversion des tendances actuelles. Néanmoins, en cas de relance, une offre adéquate peut être créée dans certains pôles périphériques (Marne-la-Vallée), s'ils forment de grands pôles urbains et économiques bien intégrés à leur environnement et fortement identifiés : toutes conditions locales à accomplir.

Une nouvelle géographie du déséquilibre est-ouest

Face à un ouest francilien florissant, l'est francilien devait, selon le SDRIF, se développer par deux centres d'envergure européenne (Roissy et Marne-la-vallée), deux sites stratégiques de première couronne (la Plaine Saint-Denis et Seine-amont) et une autre ville nouvelle (Sénart).

La situation à mi-parcours est complexe. Marne-la-vallée est actif et solitaire en position médiane. Le nord-est bénéficie, avec Roissy et la Plaine Saint-Denis, de polarités actives, d'outils institutionnels performants (communauté d'agglomération Plaine Commune, EPA Plaine-de-France), mais avec des difficultés socio-économiques et urbaines graves et persistantes et des projets épars et peu formés hors des pôles. Le quadrant sud-est est sans locomotive (Sénart péri-urbaine, Seine-amont en stand by), mais avec plus de mixité sociale et économique et des secteurs interstitiels dynamiques.

La géographie du développement en mosaïque de l'est francilien issue du SDRIF de 1994 fait voir des pôles insuffisamment re-distributeurs dans de vastes espaces hors marché et des capacités non exploitées au sud-est (Seine-amont, Sénart). Question de temps, mais aussi de stratégie pour enrayer un déséquilibre régional persistant. Des zones hors sites stratégiques peuvent bouger en première couronne, la qualité paysagère et résidentielle est à préserver en grande couronne : l'est est à repenser.

Enseignements sur les pratiques

Du local au régional, la stratégie en déficit majeur

La période passée montre le passage du projet d'aménagement comme outil central de la démarche à la gestion d'un processus global de développement. Ce changement culturel est amorcé (même dans les villes nouvelles, via les diagnostics territoriaux), mais les méthodes et outils ne sont encore établis.

L'absence de tout dispositif d'évaluation laisse inchangés les périmètres, les objectifs et stratégies, le choix des sites. Les sites stratégiques ont manqué de construction stratégique et d'un outillage ad hoc, tout comme le SDRIF qui décrit le polycentrisme par un schéma de structure sans montrer les modes de développement et d'interaction.

Une géographie économique dynamique régionale pourrait aider les sites stratégiques dans un positionnement prospectif qui leur a manqué. Une capacité d'expertise à la hauteur des enjeux, notamment économiques, devrait être mobilisée au niveau supra-local pour former une vision régionale des objectifs, en complément des analyses locales. Cette vision stratégique régionale est un enjeu, dans ces temps de décentralisation, pour maintenir active l'articulation local / régional et éviter que le projet ne devienne la somme des projets locaux.

Les exigences spécifiques du re-développement

Le Livre Blanc (puis le SDRIF et les Contrats de plan) portait un modèle de développement à base de mutation tertiaire et de rénovation urbaine. Le concept a bien fonctionné à l'ouest où se concentrent les populations bien intégrées à l'économie tertiaire métropolitaine, mais s'est le plus souvent avéré inadapté ailleurs (à l'exception de la Plaine Saint-Denis, rattachée en quelque sorte à l'arc tertiaire occidental).

L'Ile-de-France entend préserver une diversité économique et sociale. Le re-développement se cherche aussi autour des services, de l'industrie, de la haute technologie, du savoir, de l'économie résidentielle, par un processus plus endogène que la colonisation tertiaire et ce d'autant plus quand le marché n'est pas là.

Dans les sites peu porteurs, il faut un soutien public massif en termes d'infrastructures, mais aussi des projets à la fois bien portés localement et visibles régionalement. Sachant la géographie en mosaïque de l'est francilien, il faut aussi forcer les synergies, la redistribution, les échanges entre les sites : autant de

méthodes et de moyens qui sont rarement réunis, en période de reflux de l'argent public et de montée des logiques locales, et qui appellent partout des stratégies renouvelées.

Des pratiques nouvelles de mobilisation, suivi et co-pilotage

Dans les processus de développement, un facteur décisif est la mobilisation des "forces vives" (comme à la Plaine Saint-Denis, comme cela commence à Seine-amont) et pas seulement des sphères politiques et administratives. De plus, l'intercommunalité, qui était une des règles du Contrat de plan 1994-98, ne se décrète pas d'en haut et nécessite l'expérience du rapprochement, le partage de la réflexion, l'auto-organisation des élites locales.

L'histoire des cinq sites enseigne que, au-delà du temps du projet, cette maturation collective est longue et aléatoire, elle dicte son rythme à la démarche de projet et peut générer des blocages durables. Pour les sites stratégiques, cette donnée n'avait pas été prise en compte, elle devrait l'être pour la suite.

Il semble nécessaire d'adapter soutien et contractualisation au niveau d'avancement des démarches et de prendre en compte aussi des projets plus petits, mais plus dynamiques et aptes à faire sens au plan régional. Réactivité exigeante du suivi régional (Etat et Région), qui supposerait un notable renforcement des moyens du suivi et une instrumentation technico-politique du pilotage.

Cette réactivité concernerait les collectivités locales, pour générer une mobilisation large, les acteurs supra-locaux étant requis dans la phase de conception et d'expertise et dans le suivi souple de démarches de plus en plus éparses et fluctuantes. Un vrai défi pour la planification à venir.

L'instauration de trois OIN ramène l'Etat au cœur des dispositifs partenariaux sur ces sites.

Enfin, un suivi financier des projets (très faible précédemment) sera nécessaire pour garantir la transparence et aider au pilotage partenarial.