

SDRIF et GRAND Paris : présentation des enjeux métropolitains et urbains en IDF

Le Grand Paris fait événement chaque jour dans la presse. Le Schéma Directeur Régional Ile-de-France (SDRIF) est actuellement en négociation entre l'Etat et le Conseil Régional. Quels débats et enjeux cachent cette riche actualité ? Ce texte a pour ambition de réaliser un état des lieux, aussi simplement que possible, mais partial et daté, afin d'essayer de faire émerger les enjeux posés aux acteurs du mouvement social et de la gauche de transformation sociale.

I. Présentation du SDRIF et des enjeux

Les schémas directeurs étaient historiquement de compétence de l'Etat. Le nouveau SDRIF, confié au Conseil Régional, marque une étape significative dans la décentralisation. Néanmoins, le gouvernement reste très présent dans la procédure de validation du document final, sans doute parce que c'est l'un des rares documents d'urbanisme qui s'impose aux documents d'urbanisme locaux. Ceux-ci doivent être compatibles ou bien révisés. Ce document est donc un enjeu politique important pour l'avenir de l'Ile-de-France et des populations.

1. Rapide historique

Le schéma directeur de 1965 fut sans doute le plus célèbre en créant les villes nouvelles et le RER. Par sa nature de document d'urbanisme, le SDRIF révisé déterminera l'affectation des sols pour la Région jusqu'en 2030. Au travers de la localisation de l'habitat, des emplois, des transports, des grands équipements, des espaces naturels... ce sont en fait toutes les politiques publiques qui, de près ou de loin, sont concernées par son contenu. Le SDRIF a donc pour fonction de formaliser la stratégie d'aménagement et de développement régional et de fournir un outil de la maîtrise spatiale du territoire francilien.

Débuté en 2004, la révision du SDRIF consiste en un document de plusieurs centaines de pages et de dizaines de cartes dont l'intégralité est consultable sur le site : www.sdrif.com. Les premières orientations politiques établies en mai 2005, des ateliers thématiques et territoriaux ont ensuite eu lieu de juin 2005 à novembre 2006. Des états généraux de la concertation ont eu lieu en novembre 2006. Le projet de SDRIF a été voté par le Conseil régional le 15 février 2007. Depuis, les Conseils généraux d'Ile-de-France ont donné leur avis : Hauts-de-Seine, Yvelines et Val d'Oise, tenus par la droite se sont prononcés contre. Paris, Val-de-Marne, Seine Saint-Denis, Essonne et Seine-et-Marne ont émis un avis favorable¹. Du 15 octobre au 8 décembre 2007, s'est déroulée une enquête publique sur l'ensemble du territoire régional. Depuis deux mois, le Conseil Régional, sur la base de l'enquête publique, est entré dans une période de négociation avec le gouvernement. Un comité Interministériel d'Aménagement du Territoire se tiendra en fin d'année pour trancher et valider un document final.

2. Quelques données pour comprendre

La Région Ile-de-France compte 11,4 millions d'habitants répartis dans 1281 communes et 8 départements. 767 de ces communes comptent moins de 2000 habitants, représentant à peine 560 000 habitants, soit 4,7 % de la population totale. A l'inverse, 80 % des espaces ne sont pas des espaces urbains. Le coeur urbanisé de la région compte 6 millions d'habitants et représente 75% du PIB. Dans ce coeur régional, les disparités sont très importantes : Paris et les Hauts de Seine représentent 80 % des ressources et 60 % des habitants, alors que la Seine-Saint-Denis et le Val de Marne représentent 20 % des ressources et 40 % des habitants.

¹ Le CESR, les Chambres consulaires, le MEDAD sont favorables au projet.

La question de la densité est décisive. Au delà de 10 km en rayon depuis Notre-Dame, l'intensité² s'effondre. Dans les faibles densités, on compte seulement 10 % des ménages sans voiture alors qu'ils sont 60 % dans les zones à fortes densité. Au regard du critère d'émission de CO2 dans l'atmosphère, l'extension en étoile des transports en commun autour de Paris n'est donc pas forcément pertinente puisque ne permettant pas de vivre sans voiture. Les années récentes ont d'ailleurs permis d'observer que l'extension des réseaux de transports dans la zones faiblement urbaniser revient à saturer le centre et étendre l'espace de mobilité.

Chaque jour, 300 000 parisiens vont travailler à l'extérieur de la capitale tandis que 500 000 habitants de proche banlieue viennent travailler à Paris.

< à compléter : données logement ; dev économique ; taux de chômage ; etc...>

3. Grandes lignes du projet actuel du SDRIF

Il est difficile de résumer un document de plusieurs centaines de pages. D'une manière générale, le nouveau SDRIF promeut le couple densification – transports collectifs là où le SDRIF de 1994 lui préférerait le couple extension urbaine – réseau routier. L'approche du développement se veut en accord avec des principes et des actions de lutte contre les inégalités sociales et territoriales. La ville compacte est présentée comme la réponse à l'étalement urbain, à l'anticipation de la mutation climatique et au renchérissement des énergies fossiles. L'objectif est de densifier autour de Paris plutôt que de renforcer la périurbanisation le long des axes de transports au delà de la zone dense.

Présentation officielle du SDRIF :

Les trois défis du SDRIF sont de :

1. Favoriser l'égalité sociale et territoriale et améliorer la cohésion sociale.
2. Anticiper et répondre aux mutations ou crises majeures, liées notamment au changement climatique et au renchérissement des énergies fossiles.
3. Développer une Ile-de-France dynamique maintenant son rayonnement mondial.

Les cinq objectifs qui répondent à ces défis visent à :

1. Offrir un logement à tous les Franciliens, avec un objectif central : construire 60 000 logements par an pendant 25 ans et viser un taux de 30% de logement social en 2030 ;
2. Doter la métropole d'équipements et de services de qualité. Garantir l'accès aux équipements et services (éducation, santé, culture, sports, loisirs, commerces...), à l'emploi, à la formation et à la mobilité pour tous les Franciliens ;
3. Préserver, restaurer, valoriser les ressources naturelles et permettre l'accès à un environnement de qualité ;
4. Accueillir l'emploi et stimuler l'activité économique, garantir le rayonnement international ; contribuer à l'accessibilité aux emplois et à la formation ; améliorer l'équilibre habitat-emploi dans les bassins de vie ;
5. Promouvoir une nouvelle politique de transports au service du projet régional. Les transports collectifs sont une pièce maîtresse du projet d'aménagement durable de la Région. Elle devra y consacrer 30 milliards d'euros pour les 15 ans à venir.

Le document comporte également des limites évidentes : des ambiguïtés sur le développement économique avec une tension permanente entre l'implication dans la mondialisation libérale et la promotion des territoires aujourd'hui les plus relégués ; les questions de redistribution des richesses pour rendre la lutte contre les inégalités effective ne sont pas directement traitées...

Pour donner quelques précisions, mais sans être exhaustifs, on peut donner les exemples suivants³:

- objectif de 60 000 logements à construire chaque année pour atteindre 1,5 million de logements nouveaux d'ici 2030 ;

2 Prise comme la densité humaine nette, c'est-à-dire le rapport entre la somme du nombre d'habitants et d'emplois, et la surface urbaine.

3 L'on pourra se reporter à la [note](#) du groupe CACR ou à [l'avis](#) du groupe Verts.

- les réseaux RER ne seront pas étendus : des navettes des bassins de vie au réseau seront développés ;
- réduction de voilure des projets routiers ;
- le SDRIF 94 prévoyait 94 000 ha d'extension urbaine : cela a été réduit dans une perspective d'amélioration de la compacité et de la densité : densification dans un rayon de 1000 mètres autour des gares et densité minimale de 35 hab/ha pour les secteurs d'extensions d'urbanisme ;

4. Points de discussion avec l'Etat (non exhaustifs)

Pour saisir les grandes lignes de force, rien de mieux que de regarder les principales critiques de la droite. Face aux objectifs du SDRIF, Nicolas Sarkozy déclare qu'« *il faut retrouver l'esprit du préfet Haussmann dans le Paris de 1860* » (17 septembre 2007). Pour Roger Karoutchi⁴, le SDRIF est une « *approche dogmatique* » de l'aménagement du territoire :

- « *rejet de la quasi-totalité des projets autoroutiers* » ;
- « *réflexion insuffisante sur le maillage des transports publics* » ;
- « *imposition d'un taux global de logements sociaux irréaliste* » ;
- « *surdensification de l'agglomération* » ;
- « *insuffisance de la politique d'implantation des entreprises créatrices d'emploi* »

Quelques points durs dans la négociation qui s'est ouverte :

a. Objectifs de logements sociaux :

Le gouvernement souhaite intégrer l'accès à la propriété dans le pourcentage de logements sociaux fixé comme objectif du SDRIF, soit 30 %. La majorité du CRIF semble ne pas vouloir céder sur ce point. La question du rôle normatif ou non des chiffres de logements sociaux indiqués dans le SDRIF semble être un point central du débat.

Concernant les objectifs de l'ANRU, l'Etat demande la suppression de la phrase « *en cas de démolition de logements, il est appliqué une règle de 1 pour 1, c'est-à-dire que chaque mètre carré de logement détruit doit être compensé par une superficie équivalente de logement* ».

b. Programme routier :

L'Etat souhaite conserver comme objectif « *la lutte contre la congestion de la route* » et donc « *l'augmentation de la capacité du réseau* », et donc la construction d'autoroutes ou voies rapides prévues dans le précédent SDRIF que le nouveau projet supprime. C'est le cas de l'A104. On semble se dessiner vers des compromis où la Région prendrait acte des décisions de l'Etat sans participer aux financements.

c. Roissy :

L'Etat refuse le principe d'un couvre-feu à Roissy. Il considère que le Grenelle de l'Environnement a apporté des réponses et qu'il faut s'y référer dans le SDRIF. Pas vraiment d'issue proposée pour l'instant.

d. CDG Express :

Projet de desserte de Roissy depuis la gare de l'Est – le RER des voyageurs – le CDG Express n'est pas présent dans le SDRIF. Il est possible que la Région prenne acte de cette création sans conditionner le développement et l'amélioration du RERB.

e. La Défense :

La Budget de l'Etat de 2008 prévoit l'extension du site de la Défense. La question est de trouver un équilibre entre le développement des bureaux et des logements. Tout autant que le type de logements (pour cadres ou employés...). La proposition de compromis pourrait porter sur un équilibre portant sur l'ensemble du département, afin de pouvoir loger les salariés de la Défense et sur

4 Président du groupe Majorité Présidentielle au Conseil Régional et secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement.

l'amélioration des dessertes de bus.

f. Urbanisation du plateau de Massy – Saclay :

L'Etat semble vouloir largement étendre l'urbanisation du Sud-Est du plateau. Le CR souhaite préserver la majorité des terres agricoles que le plateau comporte.

II. Le Grand Paris

Qu'il prenne la forme radicale d'un Grand Paris ou de la multiplication de structures souples adaptées aux différents enjeux (transports, logements, emploi...), le redécoupage institutionnel de l'Ile-de-France semble inévitable. Tous les praticiens de la ville reconnaissent aujourd'hui que le découpage actuel n'est pas adapté aux projets structurants en terme de transports ou de logements, ou encore de solidarité financière, en raison de la multiplication d'échelons de décision. Ainsi, l'engorgement des lignes de métro et de RER est la conséquence d'un sous-équipement de la première couronne. Ou encore, plus anecdotique mais révélateur, il est compliqué d'étendre le Vélib' au delà du périphérique⁵. Sur le plan politique, il existe 5 grands scénarios selon que l'on défende la multipolarité ou pas, que l'on propose une communauté d'agglomération, une communauté urbaine, un syndicat intercommunal.

1. Rapide historique

Depuis juillet 2006, sur l'initiative de la ville de Paris, il existe la conférence métropolitaine qui regroupe des élus de toutes tendances des communes, structures intercommunales, départements et Conseil Régional. C'est une instance de dialogue et de travail collectif. D'autre part, des syndicats intercommunaux à géométrie variable existent déjà sur les questions d'assainissement, de traitement des déchets et des transports. Alors que le Sarkozy président des Hauts-de-Seine ne s'est jamais intéressé aux rapports entre Paris et ses banlieues, il est intervenu violemment le 26 juin 2007 pour critiquer le SDRIF et appeler à la création d'un Grand Paris dans le cadre de la concurrence internationale des métropoles. Tactiquement, Sarkozy a d'abord proposé un Grand Paris pour opposer Bertrand Delanoë – maire de Paris – à Jean-Paul Huchon – président du Conseil Régional – tout en critiquant le SDRIF pour critiquer la gestion de gauche du Conseil Régional en vue des élections régionales de 2010. En effet, la droite a besoin de reprendre la main sur la Région en 2010, à défaut d'avoir pu reprendre la mairie de Paris, pour concrétiser les projets de Sarkozy pour la métropole francilienne. Sur le plan concret, Nicolas Sarkozy a défendu l'idée d'une loi cadre et « *une structure vraiment sui generis en Ile-de-France, intermédiaire entre la communauté d'agglomération et la communauté urbaine* ». Depuis, il a nommé Christian Blanc comme secrétaire d'Etat chargé du Grand Paris. De leur côté, des élu-e-s, principalement de gauche membres de la conférence métropolitaine ont appelé à des Assises de l'agglomération parisienne en juin prochain pour définir les contours d'une nouvelle gouvernance. Regroupant toutes les nouvelles équipes municipales investies qui le souhaitent, ces assises se tiendront le 24 juin.

2. Les 5 scénarios

Pour l'instant, la question institutionnelle polarise l'ensemble des débats publics et les prises de position politiques sont le produit de savantes interférences entre les appartenances géographiques et les appartenances politiques. Alors que l'enjeu serait plutôt de voir quelles sont les réponses institutionnelles qui permettent d'être utiles pour enrayer le processus ségrégatifs et d'assurer une véritable redistribution des richesses.

a. Création d'un syndicat mixte ouvert sur le volontariat

Défendu par Françoise de Panafieu et Roger Karoutchi, ce syndicat mixte s'occuperait

5 Autres exemples : les cimetières de Paris, comme bon nombre de logements sociaux et usines d'incinération sont construits hors de Paris ;

principalement d'urbanisme. Leur position ne cesse d'évoluer. En effet Roger Karoutchi est pris dans les contradictions suivantes : porteur du projet de Sarkozy, il ne peut à la fois prétendre à la présidence du Conseil Régional en 2010 et délégitimer la pertinence de l'échelon régional. Ainsi, aujourd'hui, tout en naturalisant les enjeux nés du découpage institutionnel de la Région, il propose de ne pas s'arc-bouter sur l'existant et propose un syndicat mixte permettant un travail par grande mission et par grand projet sans création d'une collectivité supplémentaire. Ce syndicat aurait vocation à mettre en synergie les différentes administrations concernées par des politiques de grands travaux. Il pointe deux excès à éviter : l'impérium parisien et le « plus de région ».

b. Le projet Paris Métropole, défendue par Delanoë et Mansat

Assemblée des syndicats mixtes existants et de nouveaux syndicats intervenants dans les domaines stratégiques (logement,...), cette assemblée pourrait également décider une certaine mutualisation des ressources fiscales. Ce projet se situe dans la continuité de l'existante conférence métropolitaine et viserait à l'institutionnaliser et lui donner de véritables pouvoirs politiques. Le périmètre du Grand Paris dépend dans ce cas des compétences qu'on cherche à lui donner : soit la zone dense si les compétences sont le logement ou la circulation ; la zone dense + les villes nouvelles si l'on y ajoute le développement économique. Dans ce dernier cas, cela cantonne la spécificité du Conseil Régional aux franges de la Région. D'une manière générale, ce scénario n'explicite pas comment les décisions seraient prises et la péréquation financière effectuée : par exemple, Paris aurait-il prépondérance décisionnelle dans l'affectation des ressources parisiennes sur des projets en proche banlieue ?

c. Le renforcement des pouvoirs du CR IDF

Porté principalement par l'institution régionale⁶ cette option vise à donner au Conseil Régional le leadership sur l'ensemble des questions de déplacements, de logement et de développement économique. En effet, Jean-Paul Huchon s'inquiète de voir la Région IDF cantonnée à l'aménagement des franges. En coulisse et en OFF, les principaux acteurs de la défense du rôle de la Région affirment « reconnaître le coeur de la métropole pour mieux le neutraliser ». Au sein du Conseil Régional, un rapport⁷ rédigé après un long travail d'auditions et de débats internes, établit plusieurs scénarios d'évolution. D'une manière générale, le rapport tente d'organiser un compromis entre le projet Paris-Métropole, le renforcement des compétences du Conseil Régional et le projet en pétales de Patrick Braouzec. Ce compromis n'est pas seulement artificiel : le territoire métropolitain des questions du logement n'est pas le même que celui des transports ou que celui du développement économique, ce qui réduit la pertinence de la question institutionnelle et l'idée d'un territoire métropolitain homogène. Ce scénario permet la reconnaissance du travail de la conférence métropolitaine, avec des statuts et des moyens lui permettant de fonctionner. Ce rapport prend également acte de l'existence des intercommunalités existantes ou en construction, et de reconnaître les propositions de Braouzec. Enfin, ce rapport établit deux propositions majeures : l'évolution du STIF – Syndicat des Transports présidé par le président de Région – vers un SDIF – syndicat des Déplacements qui serait également présidé par le président de Région : la création d'un syndicat de logement en Ile-de-France au sein duquel la Région aurait un rôle majeur.

d. La constitution en pétale

Porté par Patrick Braouzec, ce scénario vise à développer, en pétales autour du centre que constitue Paris, 6 à 8 grandes intercommunalités très intégrées en matière d'urbanisme. Chacun de ces pétales serait porté par un pôle économique et serait susceptible de réaliser une redistribution équitable au coeur de ces pétales. L'idée générale est la suivante : plutôt que d'allonger les fils de transports et de communication de Paris vers l'extérieur, pourquoi ne pas penser la polycentralité par

6 Projet également porté par Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer et également candidat à la candidature UMP pour les régionales de 2010

7 Lien scénarios métropole : <http://www.alternativecitoyenne-elus.org/francois-labroille/index.php/category/commission-metropole>

des centralités périphériques. Pour Patrick Braouzec, il faut remettre en cause le principe selon lequel les couches populaires sont balayées loin du centre. Pour cela, les grandes intercommunalités pourraient établir une péréquation fiscale – notamment de la taxe professionnelle – qui pourrait être utile à toutes les communes partie prenantes, comme cela est le cas, selon lui, pour Plaine commune. Ainsi, « *Plaine commune est un exemple qui pourrait servir de matrice*⁸ ». Pour lui, le « grand Paris » est un concept du passé, hyper centralisateur car ce n'est que l'extension de la capitale aux communes avoisinantes, créant toujours plus de valeurs au centre et donc de la marginalité aux franges. Selon ce scénario, chaque intercommunalité s'occuperait de transports, d'aménagement et de développement économique. Les pôles pourraient être les suivants : Défense-Boulogne-Versailles ; Montreuil-Fontenay ; Ivry-Vitry-Orly-Créteil ; au sud vallée de la Bièvre ; Plaine Commune au Nord. Une conférence des présidents d'intercommunalités permettrait la coordination des décisions.

e. Fusion Paris-Petite Couronne

Voulue par le sénateur UMP Dallier, villieriste, la fusion de Paris et de la petite couronne suppose la suppression des départements 92, 93 et 94. Il s'agit donc de fusionner les budgets respectifs dès 2010. Second temps, il s'agirait en 2011, de légiférer pour créer le Grand Paris, avec des les compétences suivantes : logement, transports collectifs de l'agglomération, développement économique, sécurité. Tout ce que gèrent aujourd'hui les départements et qui n'est pas dans cette liste, serait restitué soit aux communes (gestion de l'action sociale), soit à la région (les collèges et les routes). Ensuite, il s'agirait d'élire au suffrage universel direct un maire du Grand Paris. Il n'y aurait plus de maire de Paris et on les arrondissements de Paris récupérerait des pouvoirs de vraies communes. Pour Philippe Dallier, c'est « *le scénario le plus révolutionnaire* ». D'autre part, les intercommunalités actuelles de la première couronne seraient priées de se dissoudre. Le Grand Paris gérerait le logement avec objectifs de construction chiffrés et obligatoires pour les communes. Enfin, seraient créés un préfet de police du Grand Paris, une académie du Grand Paris, une agence foncière du Grand Paris, une agence de développement économique du Grand Paris, etc...

3. Quelles perspectives ?

< à travailler >

III. Quels enjeux pour le mouvement social et la gauche de transformation

1. Quels enjeux actuels de la métropolisation : quartier populaires ; mixité sociale ; développement économique et soutenabilité écologique ;
2. Enjeux démocratiques sur la planification urbaine
3. Quelle alter-métropolisation : la place des ville dans le développement des civilisations