

SCHÉMA DIRECTEUR DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Des couronnes aux quadrants : rupture rhétorique ou stratégique ?

Pendant quarante ans, l'aménagement de la région francilienne a été dominé par deux énoncés stratégiques, la recherche du polycentrisme et la volonté de rééquilibrage à l'est. Aujourd'hui, parce que, autour de la Région et de la ville de Paris, le système d'acteurs se recompose, une nouvelle représentation géopolitique émerge, en mettant en avant la zone dense et des quadrants. Peut-elle produire des énoncés stratégiques pertinents en regard des enjeux métropolitains ? Réponse de Daniel Béhar, professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (Paris 12), et de Philippe Estèbe, enseignant à Sciences Po Paris, tous deux consultants à la coopérative Acadie.

Polycentrisme et rééquilibrage à l'est : une stratégie de l'État et de la banlieue

Depuis un demi-siècle, le fonctionnement de la région francilienne fait l'objet de deux représentations dominantes. En premier lieu, l'Île-de-France est structurée en couronnes successives, du centre vers la périphérie. Cette organisation caractérise les différents territoires et leurs spécificités – par exemple en termes de densité – et les articule autour d'un principe hiérarchique, commandement au centre et desserrement en périphérie. Cette lecture première est complétée par le constat de la dualité Est/Ouest, et plus précisément des inégalités entre le moteur économique et social de l'Ouest et en vis-à-vis les fragilités structurelles de l'Est.

Cette double lecture suggère en réponse deux énoncés volontaires de la part de l'action publique. Le premier vise à opposer à la hiérarchie centre/périphérie le principe du polycentrisme. Des "4 M" du PADOG /1 aux "centres d'envergure européens" ou aux Villes Trait d'Union du SDRIF /2 de 1994, en passant bien évidemment par les villes nouvelles du SDAURP /3, il y a une constante de l'action publique en Île-de-France. Le second a pour ambition de réduire la dualité Est/Ouest en affichant l'objectif volontariste de rééquilibrage à l'est. Là encore, des partis pris stratégiques pour Marne-la-Vallée (RER A, cité Descartes...) à l'implantation d'Eurodisney, l'histoire de l'aménagement francilien est scandée par des choix politiques référés à ce principe de rééquilibrage à l'est.

La persistance au fil du temps de cette représentation territoriale et son affichage permanent comme référentiel pour l'action publique tiennent à l'évidence à la configuration géopolitique dominante durant cette période. Sur la longue durée, on le sait, l'action publique en Île-de-France présente deux spécificités en regard de la situation des autres

grandes villes. L'État gouverne directement la Région-capitale et, par contrecoup, le centre (Paris) est du point de vue politique un "lieu vide". Autrement dit, l'aménagement de l'Île-de-France est piloté de fait par un acteur surplombant et extérieur – l'État – et un acteur pluriel périphérique – la banlieue.

Ce double énoncé stratégique – polycentrisme et rééquilibrage à l'est – manifeste en quelque sorte "l'alliance objective" entre ces deux acteurs, l'État et la banlieue. Ces deux intentions sont en effet à la fois hétérogènes, compatibles et complémentaires. Le polycentrisme traite de l'organisation urbaine et est plutôt porté par l'État ; le rééquilibrage à l'est évoque la question sociale et exprime l'enjeu politique de la banlieue (particulièrement des élus de la "banlieue rouge"), mais ces élus se retrouvent dans l'objectif du polycentrisme et la mission de l'État inclut aussi le traitement des inégalités territoriales.

Quadrants et zone dense : l'émergence de la Région et de Paris

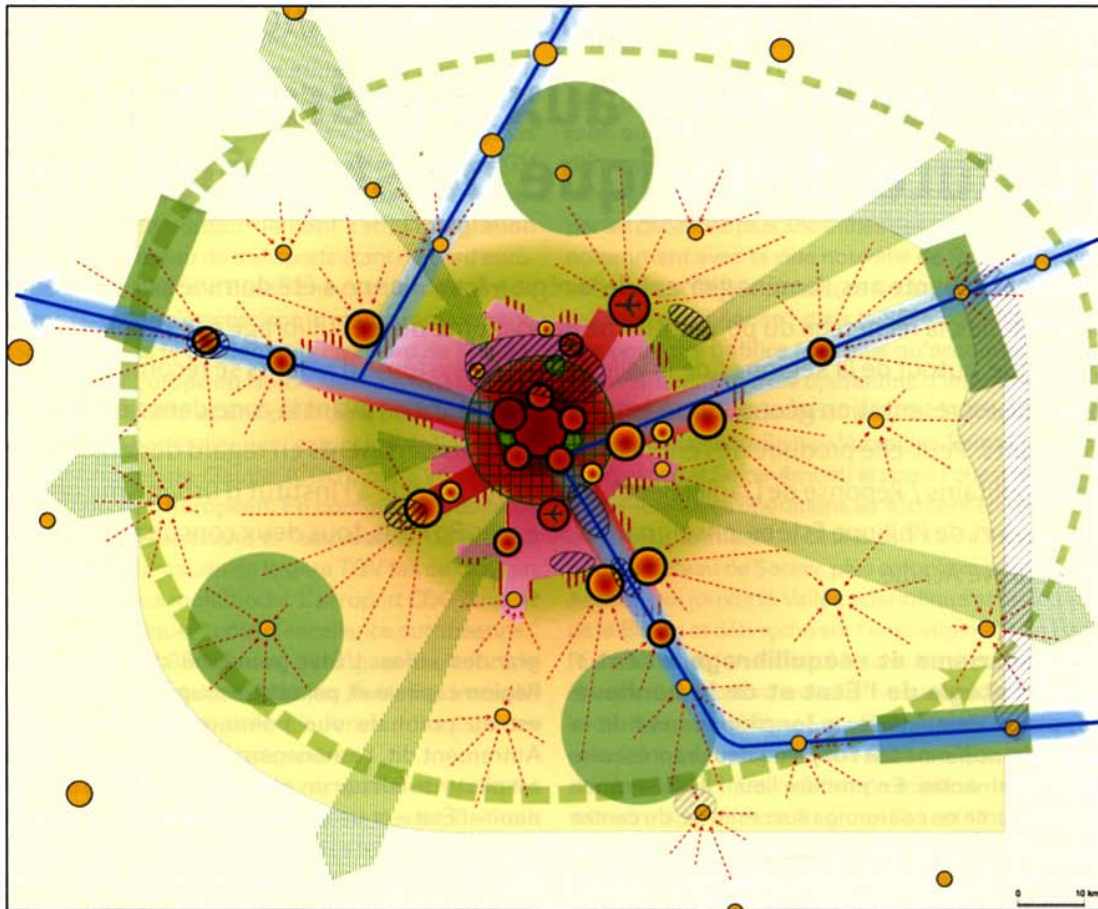
Depuis quelque temps, la donne géopolitique change radicalement en Île-de-France : entre intercommunalités et conférences territoriales, la banlieue s'organise avec difficulté ; l'État, sans se retirer du jeu, prend du recul, prétend moins affirmer une vision d'ensemble que mettre en avant les enjeux et territoires "stratégiques" (la production de logements, les opérations d'intérêt national de Saclay et Seine Amont/Seine Aval). Mais surtout, rentrent dans le jeu, et de façon centrale d'une part, la ville de Paris, qui, après avoir "résorbé le passif" de façon bilatérale avec les communes limitrophes, s'intéresse à la globalité des enjeux métropolitains, et d'autre part la Région, qui, vingt ans après la décentralisation, dispose enfin avec le SDRIF, le STIF /4

1/ Mantes, Meaux, Melun, Montereau – Plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG), 1958.

2/ Schéma directeur de la Région Île-de-France.

3/ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, 1965.

4/ Syndicat des transports d'Île-de-France.



Une 1^{ère} esquisse de la vision régionale qui met l'accent sur la promotion d'une ville compacte et la valorisation des espaces agricoles et naturels de la ceinture verte régionale.

et l'Établissement public foncier des opportunités et des outils pour affirmer son leadership sur l'aménagement métropolitain.

Ces deux nouveaux acteurs de poids, sans abandonner tout à fait la rhétorique du polycentrisme et du rééquilibrage à l'est, mettent en avant – de façon plus ou moins concertée – une nouvelle vision de l'Île-de-France associant une approche par "quadrants" et une identification de la "zone dense". Cette nouvelle grille de lecture ne donne pas lieu – pour l'instant – à la formulation d'énoncés stratégiques correspondants. Mais, à l'évidence, cette nouvelle représentation prend acte du fait de l'obsolescence – ou de l'insuffisance – des énoncés antérieurs. En premier lieu, il faut bien constater qu'en dépit des intentions affichées et des efforts déployés le polycentrisme francilien n'émerge pas. On assiste davantage à une dilatation des fonctions centrales hors Paris. De même, le rééquilibrage à l'est n'a pas lieu. Marne-la-Vallée reste une "île", sans effet de locomotive pour l'Est francilien, qui s'affirme avec la Seine-et-Marne comme l'espace de développement résidentiel de l'ensemble métropolitain.

Mais, si les objectifs ainsi affichés depuis des décennies ne sont pas atteints, ils méritent surtout d'être re-questionnés. Le polycentrisme constitue-t-il tou-

jours un objectif pertinent lorsqu'il apparaît que l'éclatement du marché du travail en périphérie contribue à la perte d'efficacité globale de l'économie francilienne ? De même, la lecture duale des inégalités territoriales entre l'Est et l'Ouest est-elle encore pertinente lorsque les dynamiques territoriales se diversifient, avec par exemple l'émergence d'un "moteur de développement" au sud autour de l'économie de la connaissance, et que surtout les territoires en difficultés sociales du Nord-Est sont aussi ceux de la croissance économique ?

Autrement dit, la Région et Paris, en mettant en avant cette lecture associant zone dense et quadrants, actualisent la vision de l'Île-de-France. D'une part, à mesure que la métropole francilienne se développe, les fonctions centrales se diffusent à l'échelle d'une "zone dense" (peu ou prou jusqu'aux villes nouvelles), qui se caractérise par une tendance globale à la réduction de la base socio-économique et à sa spécialisation. Cela remet en cause la lecture classique distinguant Paris *intra-muros* et les première et deuxième couronnes. D'autre part, ce développement métropolitain n'est pas homothétique. La dilatation de l'espace urbain fait évoluer son organisation et renforce les spécialisations fonctionnelles par grands quadrants angulaires, qui tendent à devenir des "quasi bassins de

vie", structurant les profils socio-économiques, les relations domicile-travail, les mobilités résidentielles... Cela vient en quelque sorte complexifier la partition Est/Ouest de l'Île-de-France.

Mais surtout, cette représentation de l'Île-de-France prend sens en regard de la nouvelle distribution d'acteurs qui la porte. La Région et la ville de Paris sont l'une et l'autre au sein du système d'acteurs et non plus extérieures comme l'était l'État. En outre, elles sont confrontées à d'autres partenaires de poids (intercommunalités, conférences territoriales...) et non plus sans interlocuteur comme l'était la banlieue en l'absence politique de Paris. Elles ne peuvent donc trouver leurs marques en référence à une lecture duale (centre/périphérie, Est/Ouest) porteuse d'une situation géopolitique conflictuelle. Il leur faut à l'inverse privilégier une représentation "systémique" de la métropole, permettant à chacun de "s'y retrouver" et instaurant un consensus préalable à la définition des orientations stratégiques pour l'aménagement de l'Île-de-France.

Quelle combinaison stratégique de la zone dense et des quadrants ?

C'est donc l'intérêt de cette nouvelle lecture que de faire écho aux nouvelles réalités territoriales de l'Île-de-France tout en mettant en place les conditions d'un débat politique apaisé. Pour autant, rien n'est acquis.

Il s'agit maintenant, sur la base de cette grille de lecture, de formuler des énoncés stratégiques pertinents, à la hauteur des enjeux métropolitains, c'est-à-dire à même d'améliorer la cohérence au sein du système territorial pour en renouveler l'attractivité et la compétitivité vers l'extérieur.

Simultanément, cette nouvelle grille de lecture doit faire la preuve de sa performance politique, autrement dit de sa capacité, sur la base du consensus préalable, à structurer un alignement stratégique durable des acteurs concernés.

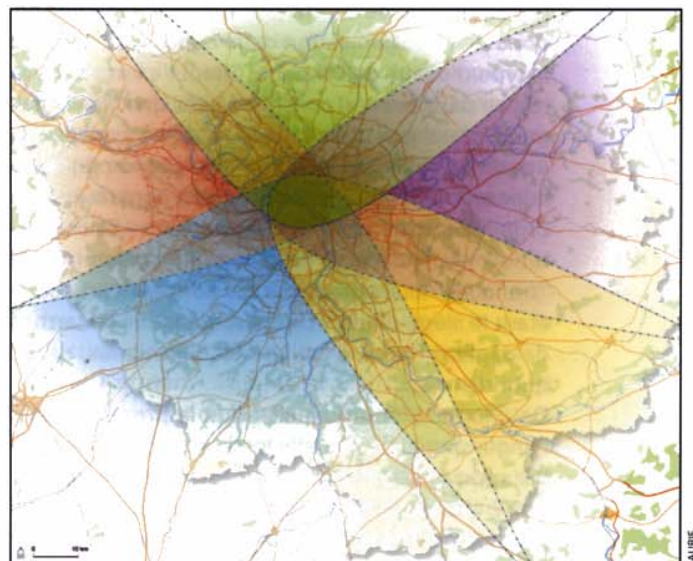
Dans cette perspective, tout l'enjeu consiste à produire la combinaison effective et optimale entre les énoncés stratégiques induits par la lecture en quadrants et ceux qui relèvent de la zone dense, à l'instar de ce qui a eu lieu précédemment avec la combinaison entre polycentrisme et rééquilibrage à l'est.

Si l'on s'attache alors aux conditions possibles de cette combinaison "quadrants/zone dense", deux scénarios apparaissent probables. Le premier consisterait en fait à recycler, au travers de cette nouvelle grille de lecture, les énoncés stratégiques antérieurs. Autrement dit, on peut aisément s'appuyer sur la lecture en quadrants pour réintroduire l'impératif d'un rééquilibrage vers le quadrant Est. De même, la mise en avant de la zone dense peut constituer une représentation simplifiée de la lecture en couronnes et justifier le retour du polycentrisme. Le second scénario pourrait relever d'un partage

des rôles entre les deux grilles de lecture. En s'appuyant sur les quadrants, seraient mises en œuvre les orientations d'organisation urbaine (habitat, infrastructures de déplacement, grands équipements...), tandis que l'affirmation de la zone dense permettrait de focaliser les orientations de développement économique, dans la perspective de compétitivité métropolitaine. Séduisant d'un point de vue fonctionnel, ce scénario, assignant les fonctions "locales" aux quadrants et les fonctions "globales" à la zone dense, est évidemment à hauts risques d'un point de vue politique, en ce qu'il resuscite l'opposition concentrique entre la zone dense et le reste du territoire régional.

Il paraît donc nécessaire que cette combinaison entre quadrants et zone dense passe par un usage de cette double grille de lecture pour formuler les objectifs à la fois d'organisation urbaine et fonctionnelle et de développement métropolitain. Autrement dit, chaque quadrant ne peut pas être seulement le cadre d'une optimisation du fonctionnement urbain, il doit aussi être considéré dans sa capacité à apporter une contribution spécifique à la compétitivité de l'ensemble métropolitain. À l'inverse, la zone dense n'est pas le cadre exclusif de conception du développement métropolitain ; c'est aussi l'espace de référence pour l'organisation spécifique du fonctionnement urbain. Il s'agit en quelque sorte de penser un usage à la fois local et global, et du quadrant et de la zone dense.

Si tel était le cas, si la combinaison entre zone dense et quadrants était en capacité de produire de tels énoncés stratégiques, à la fois globaux et locaux, alors c'est bien une nouvelle période dans l'histoire de l'aménagement de l'Île-de-France qu'inaugure l'actuelle révision du SDRIF. | Daniel Béhar et Philippe Estèbe



La logique des quadrants, un mode de dialogue pour le SDRIF révisé, selon la Région.