

*Nous mettons en ligne aujourd'hui la deuxième et dernière partie de l'article intitulé :*

### **De l'extension de Paris au Grand Paris Genèse et regards croisés**

*Nous en avons annoncé trois, mais le découpage aurait été trop artificiel et aurait gêné la suite de la lecture. Dans cet article, on trouvera l'évocation de la transformation de la région parisienne jusqu'à nos jours et notamment l'histoire de la disparition de la Seine-et-Oise, la création des nouveaux départements et les projets intéressants le Grand Paris.*

## **2<sup>ème</sup> Partie : La Planification dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de la métropole**

Avec les années 60, il y a un double changement de paradigme, une rupture.

Comme le CSAORP<sup>1</sup> l'avait pressenti dès 1928, mais sans pouvoir agir en ce sens, il ne s'agit pas seulement d'aménager au sens strict la ville, il faut aussi que l'organisation territoriale soit adaptée. Or avec la croissance urbaine les institutions craquent. Ne sont-elles pas figées entre les départements datant de 1790 et les communes réorganisées par la loi de 1884 c'est-à-dire ayant gagné en autonomie, et le statut particulier de la Ville de Paris ?

Faire évoluer les institutions est d'ailleurs une des constantes qui se retrouve tout au long de l'histoire. Le mouvement n'est donc pas révolutionnaire en soi. L'adaptation au contexte fait partie de l'évolution. Les réformes de 1960 si elles sont ruptures s'inscrivent aussi dans une tradition d'adaptation et notamment pour Paris de régimes spécifiques et quelque peu différents de celui des autres capitales provinciales.

Cela va apparaître en pleine lumière au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. Il y a en effet une inadéquation du cadre auquel doivent s'appliquer les mesures d'aménagement. Or pouvoir, territoire et compétences doivent ne former qu'un si l'on veut être efficace et, surtout, créer une agglomération vivable combinant quantité (population, logement, emplois...) et la qualité. Ainsi, rappelons que dans un premier temps c'est le cadre du département de la Seine qui a semblé pertinent. Mais il a fallu ensuite lui associer un autre plus vaste, celui du rayon de 35 km. Cela n'a pas suffi et ce rayon a été étiré au nord pour intégrer une partie du Département de l'Oise et puis finalement décision a été prise d'intégrer à la réflexion les deux départements entourant la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne. Mais cela donne un territoire et non un cadre institutionnel car les départements et les communes ne sont pas pour autant dépossédés de leur pouvoir d'où un fractionnement de l'action publique, peu compatible avec un aménagement planifié.

La métropole ne pourra être aménagée et son développement maîtrisé qu'avec une profonde réforme institutionnelle qui passera par trois étapes : d'abord celle de la création du district et de la réforme des départements, puis la phase régionale, et enfin le temps, actuel, des intercommunalités et du Grand Paris. Trois étapes ponctuées par des documents de planification même si, ils ne sont pas, et c'est sans doute une des causes de leur difficulté d'application, élaborés toujours dans cette

---

<sup>1</sup>Comité Supérieur de l'Aménagement et de l'Organisation Générale de la Région Parisienne (CSAORP).

logique. En effet, il y aura toujours une séparation trop importante entre ceux qui traitent du volet politique et institutionnel et ceux qui élaborent les documents de planification avec une approche de techniciens et de spécialistes. L'unité de conception était ce que Paul Delouvrier au début des années 60 a réclamé s'inscrivant bien dans la tradition d'Hausmann et méritant bien son surnom d'*Hausmann des banlieues*. Cette unité aura du mal à être dans les années qui ont suivi.

Ces trois étapes correspondent, en fait, à deux périodes, celle d'un certain centralisme marqué par la création du district suivie de la réforme des départements qui passeront de trois à huit ; celle d'une relative décentralisation. « Certain centralisme », « relative décentralisation » car les systèmes mis en place souvent fruits de réflexions très rationnelles (ou très politiques...) en amont, une fois confrontés au fait et aux réalités, s'adaptent et se trouvent amoindris. Derrière tout pouvoir demeure toujours une inconnue, ce qu'en font les hommes confrontés aux conditions sociales et économiques dont ils doivent tenir compte. Il y a des phénomènes dont l'ampleur n'est pas perçue facilement, comme le passage entre les années 60 et le XXI<sup>e</sup> siècle par exemple d'une société toute empreinte d'une certaine ruralité à une autre mondialisée où les distances sont abolies<sup>2</sup>, d'un allongement de la vie faisant cohabiter quatre puis cinq générations ensemble à la place de trois, de l'éclatement de la famille modifiant la demande de logement... Autant de phénomènes complexes que les planificateurs ont du mal à maîtriser car cela demande souvent avant de faire évoluer le droit et les institutions.

## **I – Création du district de la région parisienne et des nouveaux départements**

L'État entreprend une réforme institutionnelle en ce début de V<sup>e</sup> République où il est assez fort pour prendre des décisions importantes maintenant que les années d'après-guerre s'éloignent et qu'une nouvelle croissance commence à poindre. Nous sommes dans les premières années des Trente Glorieuses.

### **1. La création du District.**

Pour répondre au problème de gouvernance politique qui se pose, pour gérer et aménager cette grande agglomération en train d'émerger qui regroupe déjà plus de six millions d'habitants dans sa zone centrale, il faut se doter de nouveaux moyens institutionnels. Une première étape est marquée par la création du District de la Région de Paris par la loi n° 61-845 du 2 août 1961<sup>3</sup>. Cette loi sera ensuite complétée de deux décrets du 31 octobre 1961, et l'ensemble de ces trois textes forme la charte du District de la Région de Paris. Ce dernier regroupe l'ensemble du département de la Seine et de ceux de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise. Le nouvel établissement public est chargé de leur aménagement global. L'entité est le district et non plus les départements. Il s'agit bien de sortir du cadre préalable reposant sur les communes et les conseils généraux considérés comme des freins à la nécessaire vision générale.

---

<sup>2</sup> Plus prosaïque le phénomène des familles éclatées, recomposées, modifie la question du logement en amenant pour une même génération à avoir deux logements.

<sup>3</sup> Le District avait été créé par une ordonnance du 4 février 1959. Mais cette ordonnance (art. 5) prévoyait qu'un décret devait être pris, avant 5 ans, pour fixer l'organisation et l'administration de la Région de Paris. Les deux années intermédiaires ont servi à aplanir les nombreuses difficultés, venant notamment des Elus locaux qui voyaient leur pouvoir diminués.

Le District est dirigé par un Délégué général nommé par décret en Conseil des Ministres : Paul Delouvrier sera nommé<sup>4</sup> à ce poste sur proposition de Michel Debré, Premier Ministre. Pour mener à bien sa mission, Paul Delouvrier demandera à n'être responsable que devant le Premier Ministre et le Président de la République. A côté du délégué général il y a un organe délibérant. À sa création il est composé de 28 membres maires et conseillers généraux, qui sont pour une moitié élus tandis que l'autre moitié est nommée par le Premier Ministre. Si la volonté du gouvernement était claire pour la réforme administrative, sans doute l'était-elle moins pour les moyens. C'est la volonté et la force de conviction de Paul Delouvrier qui ont fait la différence.

A sa prise de fonctions, Michel Debré aurait déclaré au Délégué général : « vous n'avez pas à vous occuper d'urbanisme à grande vue : le PADOG<sup>5</sup> existe, il est fait, il plafonne la population de la région parisienne. Vous avez simplement à l'exécuter. »<sup>6</sup>. Mais ce n'est pas la manière de voir de Paul Delouvrier une fois qu'il a compris l'ampleur de la tâche. Face au manque de vision prospective du PADOG, les missions du District doivent être revues. Il ne peut se contenter de n'être qu'un organe exécutif du PADOG. Au contraire celui-ci doit être remis en question et un nouveau plan doit être envisagé. Il faut aller au bout de la démarche et c'est pour cela que Paul Delouvrier demande au Gouvernement de mieux affiner les fonctions du District ce qui sera l'objet du décret du 31 octobre 1961. Il élargit les missions et les pouvoirs confiés au Délégué Général qui préfigurent ceux d'un Préfet de Région. Paul Delouvrier a ainsi pour rôle à la fois d'élaborer la politique à proposer au gouvernement en matière d'aménagement et d'équipement de la région parisienne<sup>7</sup> ; et de diriger des « études générales concernant l'aménagement de la région de Paris... ». Le décret précise que le Délégué Général « fait procéder aux révisions ou modifications du plan d'aménagement et d'organisation de la région parisienne et les soumet à l'approbation du gouvernement... Il est responsable de l'établissement et s'il y a lieu de la révision des plans directeurs nécessaires à la mise en place du plan régional. »<sup>8</sup>. Il se retrouve ainsi doté de compétences importantes : commander des études d'aménagement mais aussi remettre en question le PADOG.

Ainsi le District est doté, à sa création, de grandes attributions mais dispose de peu de moyens humains pour les mettre en œuvre. Pour y remédier, deux ingénieries sont mises à disposition du Délégué Général : le SARP<sup>9</sup>, bénéficiant de moyens humains importants (composés principalement d'ingénieurs de la Ville de Paris et d'architectes), et l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris<sup>10</sup> (IAURP) qu'il va refonder sous forme de fondation reconnue d'utilité publique après avoir demandé et obtenu son rattachement au District.

---

<sup>4</sup> Paul Delouvrier, haut fonctionnaire d'État (1914-1995). Il œuvrera en tant qu'inspecteur général des finances puis sera délégué général du gouvernement en Algérie (1958-1960) avant d'être nommé délégué général du District en 1961 jusqu'en 1969. Par la suite, Président du Conseil d'administration d'Electricité de France (1969-1979), il achèvera sa carrière en tant que Président de l'Etablissement public de la Villette.

<sup>5</sup> Pour rappel : Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Parisienne.

<sup>6</sup> Paul Delouvrier, Michel Debré, Bernard Hirsch, *L'aménagement de la région parisienne...*, mars 2003, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

<sup>7</sup> Au-delà de l'aménagement et ne rentrant donc pas dans le cadre de cet article, le District, avait aussi un rôle de solidarité régionale par la mise en place d'un système de redistribution financière. Moyen de mieux intégrer la grande banlieue en cofinanciant ses politiques publiques grâce à un fonds d'égalisation des charges des communes et des départements de toute la région

<sup>8</sup> Décret n°61-1190 du 31 octobre 1961 relatif à l'organisation et au fonctionnement du district de la région de Paris

<sup>9</sup> SARP : Service d'Aménagement de la Région Parisienne.

<sup>10</sup> Cet organisme avait été créé deux ans auparavant, mais n'avait pas encore bien trouvé sa place. Le District marquera sa seconde naissance. Avec la régionalisation son nom évoluera en l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris (IAURIF)

Deux organismes, concurrents en apparence, se retrouvent ainsi au service d'une même cause. Comment dès lors les rôles se répartissent-ils ? L'ambiguïté apparaît et Paul Delouvrier doit éclaircir les positions de chacun. Cela est fait lors du Conseil d'administration du District du 5 juin 1962<sup>11</sup>. Le SARP ne sera plus sollicité comme il l'a été pour l'élaboration du PADOG : il est perçu comme un service administratif, investi dans la mise en œuvre du PADOG et notamment dans l'autorisation des principaux permis de construire. Il joue là un rôle important puisque la délivrance de permis de construire est alors le seul outil permettant de mener la politique de l'urbanisation. Il est par ailleurs chargé de mettre en place les Plans directeurs d'urbanisme intercommunaux (PDI) devant permettre l'application du PADOG à des échelons plus locaux. Il est, pour ce faire, en relation directe avec les élus. Quant à l'IAURP, il sera chargé de mener les études prospectives demandées par le District et d'étudier les grands partis d'aménagement à prendre. Les deux organismes n'ont donc pas, du moins en théorie, de rôles concurrents mais au contraire complémentaires puisque le SARP s'avère être le bras séculier du District, chargé de l'exécution des plans et de la gestion administrative, tandis que l'IAURP prend en charge les réflexions à mener en matière d'aménagement et de planification. En pratique, une certaine concurrence sera ressentie entre les deux structures, notamment de la part du SARP, et particulièrement de son directeur, Pierre Gibel qui, selon Serge Golberg, ressentira la création de l'IAURP « comme une critique du PADOG<sup>12</sup> et du SARP »<sup>13</sup>.

Ce qui transparaît avant tout, et c'est la conviction que Paul Delouvrier en a, dans la mise en place du District, c'est cette nouvelle vision de l'urbanisme. Il ne s'agit plus seulement d'un moyen de contrôler l'aménagement et de restreindre le développement de la région mais surtout d'un moyen d'inventer le Grand Paris de demain.

Cela passe, avant même, que le Schéma directeur, soit élaboré formellement –et les travaux bien évidemment ont commencé dès 1961- par la réforme institutionnelle portée par le District qui ne propose rien moins que la disparition des départements de la Région parisienne. Cette première réforme réalisée, le Schéma Directeur pourra être finalisé et présenté.

## **2. La réforme des départements de la région parisienne**

La loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 « portant réorganisation de la région parisienne » substitue aux trois départements existant (La Seine, la Seine-et-Marne et la Seine-et-Oise), la création de 8 nouveaux départements en région parisienne. Le nouveau découpage n'est pas identique partout. Ainsi la Seine-et-Marne ne voit pas son périmètre modifié. En revanche l'ancien département de la Seine est réduit à la seule ville de Paris et ses autres communes ainsi que celle de l'ancienne Seine-et-Oise, éclatent en 6 départements. Trois, dits de la petite couronne qui reçoivent les noms de Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne ; trois de grande couronne baptisés, Val d'Oise, Yvelines et Essonne. Il faut remarquer que l'ancienne pratique affectant des noms de rivières aux départements a été respectée.

---

<sup>11</sup> Source : Archives de la Région Île-de-France, fonds de l'IAU-idF

<sup>12</sup> PADOG ; acronyme de Plan d'Aménagement et d'Organisation de la Région Parisienne.

<sup>13</sup> Cf. Paul Delouvrier, Michel Debré, Bernard Hirsch, *L'aménagement de la région parisienne*, Paris, mars 2003, Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, p.32

Le découpage des départements n'avait pas été simple et avait été l'objet de polémiques nombreuses. Il était le fruit d'un double compromis. Le premier était objectif et basé sur des projections démographiques. A l'horizon de 1985, ils devaient tous –hormis Paris- avoir une population comprise entre 1 million 3 et 1 million 5 habitants<sup>14</sup>. Le second compromis était politique. La gauche et notamment le parti communiste habitué à avoir une grande importance dans la banlieue parisienne, la ceinture rouge, ne voulait pas se voir complètement dépossédée du pouvoir local. La Seine-Saint-Denis répondait à leur attente...

Cette réforme institutionnelle et géopolitique marque une rupture très importante dans l'histoire du gouvernement de la région parisienne :

- La ville de Paris est désormais institutionnellement coupée de sa banlieue (la ville et le département ont les mêmes frontières administratives, pour une superficie de 105 km<sup>2</sup>) alors qu'il y avait eu depuis toujours une certaine solidarité avec le département de la Seine. Le boulevard périphérique constitue la frontière la plus visible de cette nouvelle réalité institutionnelle.
- Les huit départements permettent de distinguer assez clairement une zone agglomérée *grosso modo* inscrite dans le périmètre des trois départements de la « petite couronne » ; et une zone « péri-urbaine » de grande couronne à vocation plus « rurale », poumon vert de l'ensemble...Là encore rupture par rapport à une ancienne zone d'un ensemble « organique » ne formant qu'une entité.
- Enfin rupture dans le jeu des pouvoirs. Les départements ont la charge de promouvoir des politiques publiques de proximité (cadre social), en lien avec les municipalités et l'État par la planification garde la main sur l'aménagement, les équipements et les infrastructures.

Une autre conséquence de la réorganisation départementale est qu'il faut donner à ces nouveaux départements des chefs-lieux où s'installeront les préfetures.

Si certains départements choisissent les villes historiques comme celui des Yvelines démembré de la Seine-et-Oise et dont la préfeture demeure à Versailles, dans les départements de la petite couronne de nouveaux pôles seront créés : Bobigny pour la Seine-Saint-Denis, Nanterre pour les Hauts-de-Seine et Créteil pour le Val-de-Marne. Ces nouvelles villes font partie du projet d'aménagement et participent à la polycentralité souhaitée pour décongestionner la capitale. Mais souvent tout est à construire. Or une ville, demande du temps pour bien fonctionner. Il y aura des modèles qui réussiront mieux que d'autres d'autant que la modernité qui préside souvent à la création de ces nouvelles préfetures correspond parfois plus à une ville rêvée ou du moins idéale qu'à la réalité et aux besoins concrets. L'urbanisme en dalle fait pour séparer les liaisons automobiles et les déplacements piétonniers comme à Evry, préfeture du nouveau département de l'Essonne devra être complètement repensé. Mais ces villes préfeture joueront un rôle incontestable en matière d'aménagement du territoire ne serait-ce que parce qu'elles concentrent l'offre de transports en commun, un bassin d'emplois, des équipements publics variés (Université, santé, culture...), des commerces, et bien évidemment une offre variée d'habitat même si l'habitat collectif social y est plus développé qu'ailleurs, c'est-à-dire qu'elles sont des lieux de vie.

Dans ce nouveau dispositif, le district demeure même s'il évolue notamment par le décret du 1<sup>er</sup> août 1966 qui confie la fonction de Délégué général du District au Préfet de la Région parisienne avec, ce qui n'existe pas dans le reste de la France, le souhait de créer une hiérarchie. Il joue désormais un

---

<sup>14</sup> Cf. Jean Vaujour, *Le plus grand Paris*, Paris, PUF, 1970, page 45. C'est aussi une des raisons pour lesquelles les limites de la Seine-et-Marne n'ont pas été retouchées, car les prévisions ne portaient pas ce département à ce seuil, le limitant pour 1985 à 1 million d'habitants.

rôle de cadrage et de coordination pour les départements : il assume une fonction tutélaire et ordonnatrice dans le secteur de l'aménagement du territoire (urbanisme). Il remplace l'ancienne préfecture de la Seine dans ses attributions, mais dans un périmètre plus vaste.

Mais le pouvoir d'aménagement et de prospective pâtera de ce morcellement en huit départements qui, en jouant sur leurs compétences, seront amenés à conduire des politiques manquant de cohérence par rapport à l'ensemble.

Peut-être faut-il noter que cette nouvelle conception de la gouvernance de l'agglomération est propre à la région parisienne. Au même moment en Angleterre, les pouvoirs publics prennent le contrepied de l'organisation française et Le Grand Londres est créé par le *London Government Act* de 1963. Les Anglais s'efforcent de créer un pouvoir d'agglomération unique, avec une assemblée au sein de laquelle siègent les élus des municipalités. On observe par ailleurs que l'État s'attachera à créer, dans de nombreuses grandes « capitales régionales », un pouvoir central. C'est le cas des communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Lyon, créées par la loi du 31 décembre 1966. Ainsi, le pouvoir d'agglomération intégré qui est refusé à la région parisienne est finalement institué dans la plupart des grandes métropoles de la province.

C'est dans ce cadre qu'est définie la planification régionale des années 60 et 70 dont le District à la charge.

### **3. La planification des années 1960/70**

La loi du 2 août 1961 en créant le District lui avait assigné comme objectif « l'étude des problèmes qui ressortissent à l'aménagement et à l'équipement de tout ou partie de la Région ». Paul Delouvrier l'avait bien compris. Ainsi, les institutions et le cadre géo-administratif étant en place, il peut mettre en œuvre le projet de planification. Il sera concrétisé par les schémas directeurs de 1965 et de 1976, les deux étant très liés et complémentaires.

#### **Le Schéma directeur de 1965, contexte et contenu**

Le District, en s'appuyant sur l'IAURP, élabore le Schéma directeur d'Aménagement de la Région Parisienne, le SDAURP, qui doit totalement innover par rapport au PADOG. Document se voulant réaliste notamment du point de vue de la démographie et, par conséquent, de la croissance inéluctable de l'urbanisation de la région capitale. Il n'y a pas que la démographie qui amène des déséquilibres. Sur d'autres points les évolutions ont été aussi fulgurantes. Il en est ainsi, par exemple, de la circulation et de la voirie. Entre 1870 et 1960, seulement 120 km de voies nouvelles ont été créées alors que l'on est passé de 2 à 7,5 millions d'habitants et de 100.000 chevaux à 1,3 million d'automobiles, 280 000 camions, 1, 1 million de 2 roues<sup>15</sup>. Dire que le réseau n'est plus adapté est un euphémisme !

Dès 1963 l'hypothèse de travail était celle de la barre de 10 millions d'habitants franchie en 1975, avec estimation à 14 millions en 2000, soit, à peu de chose près, un doublement par rapport à 1960. Les équipements, le logement, la circulation devaient être conçus dans cette optique sans commune mesure avec ce que l'on savait jusqu'il y a peu de la croissance urbaine. L'agglomération n'est pas une grande ville ! La métropole est un concept en soi !

---

<sup>15</sup> Cf. Cahiers de l'IAURP, n° 16, *Sept ans de vie du District 1962-1969*, page 32

Mais cela n'empêche pas ses auteurs de voir l'aménagement aussi avec un certain lyrisme : « Préparer la région de Paris à son avenir (...) c'est rendre la vie meilleure aux millions d'hommes et de femmes, ses habitants d'aujourd'hui et de demain (...) c'est y mettre en valeur une beauté ancienne, y créer une beauté nouvelle, que le Parisien comme le visiteur du pays le plus lointain puisse aimer »

Pour répondre aux nouveaux enjeux, le SDAURP envisage plusieurs mesures fortes, très novatrices et qui fixeront le cadre qui est celui de l'Île-de-France encore aujourd'hui. Quelles sont-elles ? La création des cinq villes nouvelles (Marne-le-Vallée, Evry, Sénart<sup>16</sup>, Saint-Quentin-en-Yvelines, Cergy-Pontoise), le Réseau Express Régional (RER), le triple réseau autoroutier circulaire (périphérique parisien, A 86 et Francilienne-A 104), la mise en place, comme nous venons de le voir, consécutive à la création de nouveaux départements, de préfectures (Bobigny, Créteil...) créatrices de nouvelles centralités et la prise en compte des espaces verts urbanisés par la création de l'Agence des Espaces Verts (AEV).

Ces réalisations sont véritablement planifiées, au sens plein du terme, c'est-à-dire qu'elles répondent à des logiques d'ensemble et ne reposent plus seulement sur des opportunités foncières comme on a vu que cela avait été trop souvent le cas par le passé. L'occupation de l'espace ne se fera plus au hasard. La principale logique du Schéma directeur est celle de la définition basée sur l'observation de l'évolution antérieure, d'un grand axe de développement. Le SDAURP a retenu « la solution d'une orientation selon l'axe géographique de la vallée de la Seine ». Ainsi, « l'agglomération pourra s'étendre sur les coteaux et plateaux selon deux axes principaux : l'un de 90 km, de Melun à Mantes, côtoie le sud de la banlieue actuelle à Palaiseau ; l'autre, de 75 km, relie Meaux à Pontoise, en traversant le nord de la banlieue à Saint-Denis »<sup>17</sup>. Ces chiffres dénotent bien l'ambition du projet, totalement régional, le territoire étant traité vraiment comme une seule entité. Une étape décisive dans la conception a bel et bien été franchie. Ce tournant est compris dès la parution officielle du document. Comme au temps de Haussmann, il y a un avant et un après SDAURP. Cela est en partie dû au fait que le SDAU a été élaboré par des équipes totalement renouvelées, celles de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région parisienne, l'IAURP.

Le travail a été effectué sur une période de trois ans et dans un relatif secret gardé tant par le District que par les salariés de l'IAURP. Cela s'explique par différentes raisons.

La première, est celle d'une certaine difficulté à convaincre les acteurs de l'aménagement et notamment les élus ruraux de la nécessité de repenser un plan à long terme et pour l'ensemble de la région parisienne. Paul Delouvrier revient sur cet aspect : « toute une partie de l'opinion française n'allait pas nous comprendre. Dès lors, pendant le temps où nous élaborions cette affaire, il fallait que nous nous fassions des amis. »<sup>18</sup>. Essentiel pour éviter de retrouver la situation connue au temps du Parp. Ainsi, pour emporter l'adhésion des communes rurales à la nécessité de penser l'aménagement régional dans sa globalité, une sorte de contrat tacite est passé dans une cinquantaine de communes que le District équipe en eau courante. Il s'agit bien là d'un travail de séduction opéré pour convaincre les acteurs de la nécessité des aménagements structurants et d'équipement des communes qui doivent s'ouvrir à de nouvelles pratiques. Par ailleurs, afin

---

<sup>16</sup> Melun-Sénart jusqu'en 1992

<sup>17</sup> Cf. Jean Vaujour, *Le plus grand Paris*, Paris, PUF, 1970, page 89.

<sup>18</sup> Paul Delouvrier, Michel Debré, Bernard Hirsch, *L'aménagement de la région parisienne...*, mars 2003, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, p.32

d'appuyer les hypothèses de l'IAURP, le Conseil d'administration du District met en place un Comité économique et social<sup>19</sup> pour contrebalancer le poids des élus.

La seconde raison de maintenir le secret est liée au nécessaire besoin d'éviter la spéculation immobilière qui aurait pu s'établir avant même la validation de certaines hypothèses.

Ce secret à tenir pose pourtant un certain nombre de difficultés car il faut aussi pouvoir répondre aux demandes d'autorisations d'installations diverses tout en évitant qu'elles ne viennent contrecarrer le schéma directeur en cours d'élaboration : risque de délivrance de permis de construire à l'emplacement de futures villes nouvelles ou des futures autoroutes, construction de voies nouvelles avec un tracé non cohérent au futur schéma directeur....

Pour contrebalancer ces possibles contradictions, le District peut s'appuyer sur l'agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) créée par décret du 24 avril 1962. Cet établissement public à caractère industriel et commercial, disposant d'un financement accordé par l'État et abondé par le District, peut répondre au besoin de mobilisation du foncier tout en évitant le risque de spéculation. Pour cela, les Zones d'Aménagement Différées (ZAD) sont mises en place la même année. Elles maintiennent pendant 14 ans l'exercice d'un droit de préemption. De 1962 à 1967, plus de 14 000 hectares<sup>20</sup> ont été mis en ZAD facilitant l'acquisition publique des terrains des villes nouvelles et de nombreux autres projets. C'était bien l'outil qui avait tant fait défaut aux précédents planificateurs !

L'IAURP apparaît ainsi comme un acteur-clef dans l'élaboration du SDAURP. Cela a été rendu possible notamment parce que Paul Delouvrier qui en était aussi le Président du Conseil d'administration, a pu en augmenter les moyens financiers et humains. Il a su faire confiance à une jeune équipe dynamique et ambitieuse venant d'horizons divers dont l'Université et n'hésitant pas à aller chercher des idées à l'étranger. Le SDAURP, à la différence du PADOG, bénéficie d'une véritable stratégie et d'outils d'application. Ses objectifs, ses partis d'aménagement que Paul Delouvrier fait partager par le gouvernement, sont liés pour la première fois avec des moyens de mise en œuvre, d'actions.

Bien évidemment, il ne faudrait pas avoir une vision trop théorique de cette « machine ». Il y a des différences entre le mot et le geste. Sans parler de la question du temps qui fera que certaines politiques sortiront à peine de terre, cinquante ans après, ou que les évolutions ne seront pas identiques d'un point à un autre du territoire. Les Villes-Nouvelles en sont l'exemple. Aucune des cinq ne se ressemble. Elles n'ont même pas la même conception. Entre Marne-la-Vallée, ville linéaire et Cergy-Pontoise ville à la centralité plus affirmée, il y a des différences. Que dire d'Evry, la plus petite des villes-nouvelles incomparable avec Saint-Quentin-en-Yvelines. Cette dernière a un rapport avec une certaine conception de la durée et de la tradition qu'aucune autre ville nouvelle n'entretient. Sa proximité affichée de Versailles, sa volonté de vouloir être labellisée Ville d'Art et d'Histoire, n'ont pas d'équivalent<sup>21</sup>. D'autres exemples pourraient être cités de destins différents dans un cadre fixé par le Schéma directeur. Dans un article récent l'historien Loïc Valdelorge<sup>22</sup> évoque que la procédure des ZAD n'a pas été ressentie partout de la même manière et y voit un

---

<sup>19</sup> Décision du C.A. du District en date du 29 octobre 1963, confirmée par décret et arrêté du 25 novembre 1967. Il deviendra ensuite le Conseil Economique et Social Régional (CESR).

<sup>20</sup> Chiffres donnés par le Site de *l'Encyclopédie du Développement durable*

<sup>21</sup> On note par exemple que dans le Val d'Oise, le label Art et Histoire est revendiquée par le PNR qui s'est toujours placé en opposition avec la Ville-Nouvelle...

<sup>22</sup> Dans « Entretien avec Loïc Valdelorge – Au-delà des Villes-Nouvelles » dans Pour Mémoire, n° 17, Été 2016, page 169.



l'aménagement à l'aube du 20<sup>ème</sup> siècle se réalisaient. C'est en ayant la main sur le foncier que l'on peut aménager.

Pourtant il fallait bien aller au bout de la démarche et donner force légale au Schéma directeur, sortir de « l'imbroglie juridique »<sup>23</sup>. La première étape consista à donner un vrai statut au Schéma Directeur. Ainsi, en 1974, le Ministre de l'Équipement, Olivier Guichard fait engager la procédure de révision sur la base d'un nouveau document dont la rédaction est confiée conjointement à l'IAURP et au Service régional de l'Équipement.

### **Le Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France, du 1<sup>er</sup> juillet 1976<sup>24</sup> (SDAURIF)**

Pour ce nouveau document, il ne s'agit pas seulement de donner force juridique au précédent, il convient aussi de tenir compte des évolutions survenues depuis 1965.

Elles sont nombreuses à commencer par une révision des perspectives démographiques. Là où le SDAURP envisageait entre 14 et 16 millions d'habitants à l'horizon 2000 pour l'Île-de-France, les nouvelles projections permettent de réduire à 12. D'autres évolutions sont extérieures et plus contextuelles, comme la crise dite du 1<sup>er</sup> choc pétrolier de 1973 qui oblige à repenser certaines politiques dont celles des transports, avec l'ouverture en 1973 du premier tronçon du périphérique parisien, suivi l'année d'après de celle de l'aéroport de Roissy. Certaines politiques sont infléchies. Ainsi les autoroutes comme l'A 10 qui devaient pénétrer jusque dans Paris sont arrêtées à la hauteur de l'A 86. Quant à la question de l'environnement elle devient toujours plus prégnante. Le SDAURIF introduit les notions de « trame verte » et crée des « Zones Naturelles d'Équilibre » (ZNE) comme celles du Plateau de Brie ou des Vallées du Réveillon, de l'Yerres et du Bréon... Également, une autre approche des territoires, une approche plus sensible voit le jour avec la définition des principes généraux de la composition du paysage urbain en région d'Île-de-France<sup>25</sup>. Certains secteurs notamment ruraux et agricoles en incluant les villes petites et moyennes de la périphérie, ne peuvent être livrés aux aménageurs mais demandent à être « sauvegardés » pour un meilleur « cadre de vie ». De tout cela il faut tenir compte d'autant que mai 1968 est aussi passé par là redonnant une place à ce qui deviendra plus tard la parole citoyenne qui, à l'époque, est surtout contestation d'un certain ordre établi dont le schéma directeur fait partie puisque voulu par l'État et les « technocrates » ...

D'autre part, la mise en route des premières politiques préconisées par le SDAURP ont amené à revoir les méthodes. Cela a plusieurs conséquences. Pour les communes confrontées aux besoins d'équipements pour répondre aux attentes de leurs habitants l'habitude se développe au début des années 70, de travailler en commun à travers des Syndicats intercommunaux à Vocation Unique<sup>26</sup> (SIVU) et des Syndicats à vocation multiple<sup>27</sup> (SIVOM). Nouvelles pratiques qui iront en se développant et déboucheront sur l'intercommunalité.

<sup>23</sup> Cf. IAURIF, *40 ans en Île-de-France, rétrospective 1960-2000*, Paris, Iaurif, page 37

<sup>24</sup> Schéma directeur d'Aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, approuvé par le décret n° 76 657 du 1<sup>er</sup> juillet 1976.

<sup>25</sup> Cf. *La composition urbaine, trois textes de Gérald Hanning*, IAURIF, Paris, 2016 (nouvelle édition)

<sup>26</sup> Créés par la loi du 22 mars 1890. Utilisés par exemple dans le département de la Seine mais très peu dans les petites communes jusqu'aux années 1960/70 dans le cadre de l'aménagement de plus en plus concerté.

<sup>27</sup> Créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, ils permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités notamment dans les domaines des services ou des équipements

On assiste aussi dans les Villes-Nouvelles au rééquilibrage des pouvoirs entre l'État et les communes, rééquilibrage effectif parla loi Boscher du 10 juillet 1970 qui redonne leur place aux élus communaux. Véritable « seconde phase de réalisation des Villes Nouvelles » dont l'évolution désormais sera moins « technocratique »<sup>28</sup>. Certaines redéfinissent leur périmètre. Ainsi Melun se sépare de Sénart. Ces villes nouvelles demeurent des enjeux importants de la planification régionale et il ne faut pas voir l'expérience tourner court. Elles sont le modèle de « l'anti-banlieue<sup>29</sup> » dans lesquelles de gros moyens ont été déployés avec le souci de varier les formes urbaines entre le collectif et l'individuel, avec un souci de qualité en donnant une grande importance aux espaces publics, aux équipements de proximité, avec un appel à de jeunes et talentueux architectes (Boffil, Nouvel, Portzamparc...). Ce sont de vraies villes, organisées. Pour leurs concepteurs, elles sont les éléments essentiels de l'Île-de-France de l'avenir. L'Île-de-France à qui il faut donner une armature.

Il est intéressant de rappeler quelques chiffres pour voir la réalité de l'Île-de-France au début du dernier quart du XXe siècle au moment où s'élabore le SDAURIF, avec sa grande disparité entre zone agglomérée et zone rurale ou péri-urbaine.

« En 1975, l'agglomération étendue regroupait près des neufs dixièmes de la population, des logements, des emplois de la région sur un peu plus de 15 % de son territoire<sup>30</sup> », 1800 km<sup>2</sup> sur 12 000. Plus exactement : 84,2 % de la population soit 8 300 000 sur 9 880 000, 87 % des logements soit 3 190 000 sur 3 680 000, 90 % des emplois soit 3 900 000 sur 4 280 000. Mais ce que les concepteurs veulent le plus faire ressortir est que ce ne sont que 15, 7 % du territoire qui sont concernés et que, par conséquent la région Île-de-France est un territoire majoritairement consacré aux espaces ruraux, agricoles ou forestiers. C'est cet ensemble qui donne à l'Île-de-France sa particularité de région non exclusivement urbaine.

Il faut faire vivre et évoluer les deux parties du territoire, très différentes, mais complémentaires. Ne pas les opposer tout en portant l'effort principal sur la zone urbaine qui concentre aussi le maximum de problèmes à résoudre.

L'agglomération urbaine étendue comporte 4 zones concentriques très différentes les unes des autres : Paris, la banlieue dite intérieure, et la banlieue extérieure elle-même divisée en deux, la banlieue extérieure urbaine qui comprend toutes les communes dont le territoire est urbanisé à plus de 50 % et qui sont totalement constitutives de l'agglomération parisienne ; puis les franges de la banlieue extérieure avec les communes urbanisées à moins de 50 % et comportant encore une partie importante de territoire à caractère rural donc une zone de transition. Yerres, par exemple, fait partie de cette frange de la banlieue extérieure.

Tout cela montre les différences d'un secteur à l'autre, mais il faut aussi savoir lire au-delà de la trompeuse apparence des chiffres. Dire qu'il y a concentration d'emplois ne peut se comprendre que si l'on sait aussi que l'Île-de-France concentre plus d'emplois que le reste de la France. Ainsi cela sous-entend que la population va y être plus jeune et qu'elle a donc besoin de logements « familiaux », qui peuvent évoluer et d'équipements nombreux (écoles, loisirs...)

---

<sup>28</sup> Cf. L'article de Monique Dagnaud « Les villes nouvelles-Greffes d'une décision administrative sur une société locale », dans *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 5 ; 1979, pages 123 à 163.

<sup>29</sup> Selon l'expression employée dans *Île-de-France 1976-1996*, Paris, IAURIF et Editions Carré, 1996, page 18

<sup>30</sup> Cahiers de l'IAURIF n° 60, page 137 avec carte page 138.

Le Sdaurif de 1976 est donc plus qu'une adaptation. Il a fait évoluer la planification. 1976, correspond également à la date où le District disparaît et où la Région Île-de-France prend naissance par le décret du 6 mai qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet le jour même où est publié le décret officialisant le Sdaurif. Si l'idée de régionalisation est ancienne et remonte au lendemain de la première guerre mondiale<sup>31</sup>, il a été relancé après la seconde avec la création des « régions de programme » au milieu des années 1950<sup>32</sup> ce n'est qu'au début des années 1970, qu'elle prend corps en France et qu'elle sera concrétisée avec la naissance d'une vraie collectivité publique de plein droit au début des années 1980. La Région qui naît en 1976 ne possède pas encore pleine capacité juridique. Elle correspond néanmoins à un territoire clairement identifié, territoire placé dans une dynamique. Celle des régions qui dépassent le cadre départemental qui jusqu'alors avait marqué l'action administrative. Le Sdaurif, ne serait-ce que par son nom, Île-de-France se substituant à Région parisienne, s'adapte à cette nouvelle réalité. Comme dans les 21 autres régions métropolitaines<sup>33</sup>, la Région Île-de-France a pour mission de contribuer au développement économique, social et culturel de sa circonscription par des études et par sa participation au financement des équipements collectifs.

SDAURP et SDAURIF ont donc dessiné et projeté l'armature urbaine contemporaine. Nous vivons pour une part encore dans leur héritage. Ainsi les évolutions qui vont apparaître se trouveront du côté des institutions et des pouvoirs. Elles suivront alors le mouvement général qui fait perdre à l'État de sa puissance au profit d'autres collectivités.

## **II. Décentralisation et intercommunalité**

C'est l'évolution des trente dernières années. Un mouvement qui a commencé à l'aube des années 1980 et dont les dernières étapes se construisent sous nos yeux. 1980 correspond en effet à un nouveau tournant. Une nouvelle fois, il y a le projet de réviser le Schéma directeur, mais surtout l'année suivante correspondant à l'élection du Président Mitterrand, voit le bouleversement de l'équilibre politique. L'administration générale des territoires est remise en cause par la politique de décentralisation avec son impact sur toutes les collectivités locales dont la Région. En 1986, cette dernière devient collectivité de plein exercice au moment où est installé un nouveau Conseil régional cette fois composé de Conseillers élus au suffrage universel et non plus désigné par leurs pairs. Pourtant la Région capitale n'obtient pas dès la régionalisation, la maîtrise de son schéma d'aménagement. Quand elle l'obtiendra à l'aube des années 2000, une nouvelle ordonnance des pouvoirs commencera à poindre. Ce sont ces dernières étapes qu'il nous faut maintenant découvrir en montrant leur nature et leurs conséquences.

Cette nouvelle évolution s'est faite en deux temps durant lesquels il y aura à la fois des changements de la gouvernance et des changements en matière de planification régionale marquée par le Schéma directeur de 1994 et celui de 2013.

### **1. L'essor de la décentralisation et le Schéma directeur de 1994**

---

<sup>31</sup> Projet *Clémentel* du 1919. Etienne Clémentel, ministre de l'Industrie et du Commerce, propose des « régions » économiques qui s'appuieraient sur les Chambres de commerce

<sup>32</sup> 22 régions dites « de programme » bientôt ramenées à 21 (après la réunion de la région Rhône-Alpes) sont créées par un arrêté ministériel du 28 octobre 1956. Ce découpage ne sera jamais véritablement remis en cause jusqu'en 2015.

<sup>33</sup> Créées, elles, quatre ans avant par la loi du 5 juillet 1972

Jusqu'alors le pouvoir a été parfois déconcentré, mais, depuis la Révolution et l'Empire, l'État en demeure la source principale. Au mieux, les préfets, mais sur ce point leur marge de manœuvre est bien moindre que celle des Intendants d'Ancien Régime avec lesquels ils sont parfois comparés, et les administrations déconcentrées permettaient d'avoir une approche mieux adaptée aux situations du terrain. Avec la décentralisation des années 1980, cette organisation du pouvoir « vertical » est remise en cause. Ce sera l'objet de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et de celles, qui la complètent, des 7 janvier et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences des communes, des départements, des régions et de l'État. L'ensemble est connu sous le nom de « Lois Defferre » du nom du ministre de l'Intérieur d'alors. Par ces lois les collectivités départementales puis régionales sont désormais dotées d'un certain nombre des anciennes compétences de l'État.

Ce que l'on nommera, voire critiquera, par la suite comme un millefeuille institutionnel ne l'était pas dans l'esprit de ceux qui l'ont conçu. Au contraire il y avait une certaine cohérence entre chaque niveau, la commune pour la proximité, le département chargé du fonctionnement de certains services publics et notamment de l'aide sociale et la région pour les grands équipements et infrastructures impliquant des investissements lourds et souvent pluriannuels.

A partir de 1982-83, l'exécutif passe du Préfet au Président du Conseil général ou régional. Les collectivités exercent les compétences, directement, sans contrôle de l'État si ce n'est *a posteriori* et essentiellement un contrôle de légalité mais, en principe, non d'opportunité. En contrepartie des compétences à assumer, les collectivités sont dotées d'une fiscalité propre que compense la baisse de celle de l'État. Du fait d'un décalage dans le temps par rapport aux autres collectivités la situation de la région « capitale » ayant demandé un régime particulier, c'est seulement depuis 1986 et les premières élections régionales au suffrage universel que ce cadre est celui dans lequel évolue la Région Île-de-France. Fiscalité et compétences propres. Parmi ces dernières il y a, héritage du District, celle d'aménagement du territoire, compétence qui depuis la loi du 14 mai 1932 ressortissait à l'État. Le transfert de la planification ne se fera pas directement et l'élaboration du Schéma directeur reste, dans un premier temps, du ressort de l'État.

Pourtant la Région Île-de-France a en charge les autres aspects de l'aménagement et notamment la conception et le financement des grands équipements collectifs. Compétences bien nécessaires pour répondre aux défis nombreux à relever : la croissance démographique de la métropole oblige à adapter les équipements et à en créer ; les évolutions technologiques prennent de plus en plus de poids et transforment la vie quotidienne (téléphonie et transmission des images par exemple) ; quant au domaine de l'emploi, il se tertiarise rapidement à la fin du siècle. Dans les faits, le pouvoir est partagé avec l'État pour la définition des principales politiques (circulation, logement, zones d'activités...). Il l'est aussi, d'ailleurs, avec les autres collectivités parce que de nombreuses compétences ont des financements croisés... Cela ne facilitera pas la mise en œuvre de grandes mesures prospectives en matière de logements, de déplacement, de zoning, car les collectivités locales ont tendance à être frileuses et à voir les problèmes sur le temps court. La projection n'est pas tellement dans la culture du citoyen. Pour l'urbanisme local il faudra la loi Solidarité et renouvellement urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000, pour intégrer cette notion de projet mais, dans les premières années, cela ne sera pas vraiment compris et aura peu d'effets concrets... Sans doute est-ce cette difficulté de se projeter qui explique que la planification régionale proprement

dite, c'est-à-dire l'élaboration ou la révision du Schéma directeur, reste aux mains de l'État qui réalise celui de 1994.

Dans le contexte des premières années de décentralisation cette contradiction n'apparaît pas vraiment. Ainsi un Livre Blanc sur l'aménagement de l'Île-de-France peut être remis au Premier Ministre le 6 février 1990 ; fruit des travaux conjoints des services de l'État à savoir la Direction régionale de l'Équipement (DREIF), de ceux de la région en l'occurrence, toujours l'IAURIF son Institut d'aménagement plutôt que ses services propres, et de la Ville de Paris, là aussi avec son organisme dédié, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR). Cette révision du Schéma Directeur de 1976 est annoncée par le Préfet de Région le 5 juillet 1990 puis confirmée par un arrêté du 19 du même mois. Son objectif premier est d'adapter la Région aux nouvelles conditions et aux évolutions survenues depuis 15 ans. Elles ont été très rapides et parfois assez inattendues puisque liées à la technologie. Tous les domaines sont concernés : celui des transports puisque le succès du RER et des transports en communs, réponses partielles à la thrombose routière et à la densification de la banlieue, amène à créer une nouvelle ligne de métro dans Paris (Météore, ligne 14), ligne « automatique » et un nouveau RER, le E pour desservir l'est de la région. Dans le domaine du logement il s'agissait de prendre en compte deux phénomènes. Le premier était la très nette diminution de la population de Paris *intra-muros* passée entre 1968 et 1990, de 2 790 091 habitants à 2 152 426 tout en tenant compte que derrière les chiffres il y a une réalité très particulière puisque ces départs sont en fait des transferts de Paris vers sa banlieue (proche ou lointaine) dans laquelle les nouveaux habitants veulent retrouver le même niveau de service et d'équipements ; le second la nécessité d'ajuster aux besoins l'offre de terrains à urbaniser. Les projections faisaient apparaître la nécessité d'ouvrir 50 000 hectares nouveaux à l'urbanisation pour satisfaire les demandes à venir sur la période 1990-2015, plus que ce que le Sdaurif de 1976 prévoyait. C'était sans doute sur ce point que les divergences étaient les plus profondes. Les services de l'État pensaient que ces terrains se trouveraient en densifiant la première couronne. L'IAURIF estimait, compte tenu, de l'expérience passée que « la croissance se porterait inéluctablement vers la Grande Couronne<sup>34</sup> ».

Peu à peu, les oppositions se firent plus nettes et la concertation impossible entre les différents acteurs. Le projet fut, finalement, élaboré par les seuls services de l'État. La première esquisse fut présentée au début de 1991. Dans le même temps l'exécutif régional concevait un contre-projet sous le nom de « Charte régionale » déclinée, dans un souci de prise en compte des autres collectivités locales, par des chartes départementales dont celle de l'Essonne.

Le changement de la majorité législative en 1993, amena à intégrer les modifications souhaitées par les différentes collectivités. Le document ainsi amendé, fut adopté par décret en Conseil d'État le 24 avril 1994. Cette date marquait aussi la fin des Schémas directeurs franciliens élaborés par l'État puisque la loi du 5 février suivant, entrainera la réalisation à la Région d'Île-de-France. La Région gagnait donc pour le futur en pouvoirs et prérogatives. Serait-ce donc le moyen de réconcilier projet et territoire ?

Tel était ce qui paraissait souhaitable. Pourtant le document de 1994 est très vite apparu comme le fruit de trop d'arbitrages. Ne s'y retrouvent pas les principes clairement établis comme cela avait été le cas dans les Schémas de 1965-76.

---

<sup>34</sup> Cf. IAURIF, *40 ans en Île-de-France, rétrospective 1960-2000*, Paris, Iaurif, page 40

Cela est particulièrement visible sur les questions de territoires à ouvrir à l'urbanisation. Entre ceux protégés au titre des espaces verts à préserver (Ceinture verte), les impératifs écologiques et environnementaux ayant pris beaucoup plus de poids, ceux défendus par des élus plus habiles ou plus puissants, il reste finalement peu de place pour des choix « rationnels » notamment basés sur des projections emplois / habitats, sur la présence ou non d'équipements, sur la desserte ou non en transports en communs ou automobiles. Sur bien des points le Schéma directeur renvoie aux mesures qui seront du ressort des Plans locaux d'Urbanisme, mais cela équivaut, toute chose égale par ailleurs, à revenir au temps des plans communaux de type PAEE. Il est difficile, parfois, de faire penser « global » les collectivités locales sauf quand certaines réalités forcent la décision qui devient évidence.

Ainsi les perspectives démographiques à 12 millions d'habitant à l'horizon 2015, offrent-elles les possibilités de revoir les options globales de développement. Cette stagnation qui fait suite à des hausses continues, ou quasi depuis un siècle, a des conséquences. Elle sous-entend que l'on peut envisager de « réparer » et non plus seulement de courir après des résultats que d'expérience on sait difficilement atteignables. Ainsi, un certain qualitatif même si celui-ci n'était pas absent de la pensée des aménageurs, retrouve sa place. C'est le moment de mettre en place des « politiques de la ville » qui ne sont plus seulement des politiques de construction. L'aspect social, la gestion des espaces communs retrouvent peu à peu « droit de cité ». Ainsi l'organisation multipolaire peut être clairement réaffirmée en 1994 avec les Villes Nouvelles qui commencent à prendre leur vrai visage mais aussi les autres pôles d'envergure européennes, soit anciens comme La Défense, ou Massy-Saclay qui profitent pleinement des quarante ans d'investissements dont le sens est mieux perçu que lorsque les opérations venaient isolément, les unes après les autres, soit plus modernes comme Roissy dont on parle alors comme une *aéroville*, alors que le *hub*, c'est-à-dire une plateforme de liaisons internationales et inter compagnies s'y met en place, soit encore pôles en gestation comme Seine-Amont, de Villeneuve Saint-Georges à Ivry ou la Plaine Saint-Denis (où la décision d'édifier le Stade de France date de 1993) ou encore Seine-Aval entre Mantes et Poissy. Ces territoires correspondent souvent à d'anciens espaces marqués par l'industrie et qui sont alors en pleine mutation. Il faut les réinventer. Les concepts de « recréer la ville sur la ville », de « reconquête de territoires » sont alors ceux qui sont le plus évoqués pour ces lieux dont l'aménagement doit être repensé en tenant compte notamment des nouvelles aspirations environnementales dont un des symboles sera la création du premier parc naturel régional, celui du Vexin français, le 9 mai 1995.

Le Schéma directeur de 1994 prend également en compte une dimension qui avait été certes évoquée par Paul Delouvrier mais n'avait pas connu de développement concret important. Au-delà de l'Île-de-France, il faut désormais réfléchir en termes de Bassin Parisien. Il apparaît comme une nouvelle dimension à ne plus négliger, surtout dans la perspective européenne. Que ce soit en Allemagne, en Angleterre ou au Pays-Bas ce sont les « grandes » régions qui comptent. L'Île-de-France doit aussi se concevoir à cette échelle avec Le Havre comme port, et un grand réseau ferré rendant accessible à moins de trois heures les autres grandes métropoles européennes. C'est le moment où les gares dites d'interconnexion des TGV sont mises en chantier à Roissy et Marne-le-Vallée alors que l'Eurostar met Londres à trois heures de Paris

La Région et notamment l'IAURIF comprennent ces nouveaux enjeux que les Elus relaient. La région apparaît comme le bon échelon de réflexion pour la planification : à la fois suffisamment proche des

citoyens puisque les Conseillers régionaux sont élus au suffrage universel, à l'écoute des collectivités locales et déjà ouvert aux préoccupations européennes. Il n'est en effet pas simple de faire comprendre les nécessités de l'aménagement à grande échelle et sur le long terme, si l'on ne peut pas en même temps montrer ce que cela apporte à tous.

Il y a aura donc assez rapidement une sorte de malaise quant à la planification régionale qui paraîtra sur certains points en porte à faux. Les collectivités de base se sentent incomprises et plus ou moins délaissées, souvent frappées par des mesures qu'elles jugent de manière très négative et surtout très intrusives comme le quota de 25 % de logements sociaux obligatoires sous peine d'amendes financières. C'est faire payer durement des communes qui n'ont jamais eu vraiment le choix et qui doivent gérer de nouvelles servitudes nées de pratiques passées et qui deviennent autant de freins pour bâtir une vision d'avenir qui pourtant s'impose. Les mêmes communes sont confrontées aux demandes de leurs habitants qui subissent le contre-coup des politiques de desserrement sans, bien souvent, en avoir les avantages en termes de qualité. Ni le réseau routier, ni celui des transports collectifs n'ont été adaptés aux nouveaux besoins de déplacement malgré la mise en place des premières lignes de tramways et les bus en site propre. Les équipements souvent sont largement déficitaires et la crise économique ne fait qu'accroître ce phénomène avec la fermeture de toujours plus de services publics de proximité. Dans le même temps, les départements se trouvent confrontés à la montée des dépenses sociales qui captent leurs ressources et à la difficulté de s'adapter notamment financièrement aux lourdes charges induites par les transferts de compétences subis depuis la mise en place de la décentralisation en 1983. Par une loi du 13 août 2004, une partie du réseau routier leur a été transférées (de nombreuses anciennes routes nationales) qu'il faut adaptée et rendre cohérente avec les besoins et les usages. Si la gestion entraîne de nouvelles dépenses en contrepartie les départements ne sont pas maîtres des localisations des nouveaux secteurs à desservir. Bien évidemment le croisement des financements permet pour une part de mettre un peu de cohérence dans l'action mais c'est bien au niveau de la conception de l'ensemble que le bât blesse.

Ainsi l'État, une nouvelle fois, va intervenir avec la mise en œuvre d'un nouvel outil de cohérence territoriale, en reprenant le problème sur des bases différentes de ce qui avait existé auparavant. Jusqu'alors tout reposait sur une sorte de hiérarchie composant d'ailleurs avec une certaine subsidiarité, allant du petit, la commune, au grand, la Région. La réflexion menée à partir de la fin des années 1990, et qui se renforcera au début des années 2000, trouve sa base dans l'expérience des syndicats intercommunaux évoqués plus haut. Une notion réapparaît aussi à cette époque, celle des « bassins de vie ». Il y aurait ainsi des espaces intermédiaires, vite dénommés des territoires, entre la commune et la région. Ils correspondent à des entités qui forment un tout à peu près cohérent. A défaut de pouvoir gérer facilement l'ensemble, il convient de voir ce que l'on peut gagner en renforçant ces niveaux intermédiaires. S'ouvre donc à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle une nouvelle période durant laquelle, une nouvelle fois et le cadre institutionnel et la planification vont évoluer. Il faut que toutes les pièces du puzzle s'assemblent en même temps qu'il faut tenir compte de certaines évolutions législatives. La dernière période est donc aussi agitée que complexe du fait de toutes les modifications. La complexité vient aussi du fait qu'il y a pour la première fois deux acteurs majeurs : L'État, bien évidemment qui ne veut, ni ne peut se couper du devenir de la région capitale ; le Conseil régional qui a officiellement la charge de la planification depuis la loi du 5 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire.

Voyons, avant de conclure, cette période très contemporaine en conservant toujours l'approche historique qui a guidé les premières pages de cet article, à travers, d'une part la mise en place des intercommunalités, des premières jusqu'à la Métropole du Grand Paris (MGP) ; et d'autre part le Schéma directeur actuel.

## **2. Intercommunalité, Grand Paris et Schéma directeur de 2013**

Avant de voir le contenu et les innovations de la planification de 2008-2013 et ce qu'elle apporte à l'Île-de-France et aux Franciliens, notamment pour leur quotidien, voyons ce qu'il en est des institutions locales et de leur évolution. Elle est, en effet, très importante. Peut-être même, dans sa nature, encore plus profonde que la réforme départementale de 1964-65. Tout en conservant, apparemment, le cadre préexistant et notamment les départements, vont émerger de nouvelles collectivités qui auront autant de pouvoirs, sinon plus que les précédentes.

### **De l'Intercommunalité comme moyens au Grand-Paris comme projet**

Révolution ou évolution « de velours » qui a peut-être échappé à bien des habitants d'Île-de-France peu habitués à se poser des questions sur les institutions et faisant confiance à l'État. Ainsi se sont mis en place progressivement deux éléments qui bouleversent ou bouleverseront à terme le quotidien. Le premier est l'intercommunalité qui, au-delà de l'aspect strictement fonctionnel d'un mode de gestion, est une manière de remettre en cause l'autonomie des communes qui avait été la règle durant presque cent ans, de la loi de 1884 à celle de 1982. Mais un siècle est une longue période pour les institutions...

Peu à peu il est reproché au système<sup>35</sup> du millefeuille institutionnel (1280 communes, 8 départements, ...) de favoriser le fractionnement des pouvoirs ne permettant pas une gestion unitaire de l'ensemble de 11, 5 millions d'habitants qu'est devenue la région d'Île-de-France. Les inégalités entre les territoires continuent à se creuser, les territoires « à deux vitesses ». Quant à certaines questions, elles ne peuvent se résoudre qu'à grande échelle. Tel est le cas de celle des grandes infrastructures et des équipements qui n'ont pas de sens pour une seule commune mais qui doivent être traités à travers des bassins de vie, eux même fluctuant selon qu'il s'agit de santé, d'enseignement, de culture, de loisirs etc. La pertinence de l'échelle de réflexion et de gestion devient primordiale dans une époque confrontée à une crise économique qui doit tendre à limiter les gabegies...

Un premier train de réformes consistera à lutter contre l'émiettement de l'Île-de-France en des collectivités trop nombreuses et de plus en plus difficiles à coordonner. Ce sera l'objet des intercommunalités. Elles revêtiront à l'origine deux formes devant répondre à des objectifs un peu

---

<sup>35</sup> Il y aurait beaucoup à dire sur les différents débats, les uns portant sur le trop grand nombre de communes et leur nécessaire fusion, les autres portant sur le département dont certains annoncent la disparition. Tous ces débats seront plus ou moins faussés car ils mêlent en fait deux approches différentes, l'une politique qui vise au maintien des institutions, les communes étant par exemple, un gage de démocratie au quotidien si nécessaire quand on parle tant de désamour des Français pour la politique ; et une autre vision uniquement gestionnaire où l'on parle de rentabilité, de retour sur investissement, d'équilibre mais, autant de chiffres, derrière lesquels l'homme ne trouve plus vraiment sa place : le but d'une maternité n'est pas d'être rentable, mais de permettre de naître à proximité de son domicile...

différents et surtout tenant compte de leur situation en zone urbaine ou rurale. Puis elles évolueront. Partant de cette matrice nouvelle naîtra d'abord le concept de Grand Paris puis la Métropole du Grand Paris (MGP). C'est en parallèle à tout ce mouvement d'origine partagée entre le gouvernement et l'assemblée nationale, que seront menés les travaux d'un nouveau Schéma directeur.

L'intercommunalité a connu plusieurs phases. Une première volontaire, basée sur le regroupement de communes autour de certains objectifs ; le seconde plus autoritaire et plus axée sur l'aménagement du territoire.

Les **communautés de communes** sont la forme la plus ancienne. Elles ont été créées par les articles 71 et suivants de la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* dite loi ATR ou encore Loi Joxe. Les communes peuvent créer des établissements publics à fiscalité propre afin d'exercer en leur lieu et place un certain nombre de compétences définies par la loi et par leurs statuts ; Il s'agit donc d'organismes différents, par nature, des établissements ne vivant que des dotations qu'ils perçoivent et qui doivent rendre des comptes. Ils sont beaucoup plus autonomes. C'est néanmoins une forme souple de coopération locale puisqu'elle est volontaire. Les communautés de communes sont différentes des anciens SIVU et SIVOM qui n'avaient d'autre vocation que de gérer des équipements ou infrastructures, souvent de réseau, tels le gaz, l'électricité, l'eau ou les déchets. La communauté de communes offre une nouvelle conception du pouvoir local, en intégrant l'idée de projet de territoire. Ainsi si des communes pouvaient appartenir à plusieurs structures de type SIVOM elles ne peuvent aujourd'hui appartenir qu'à une Communauté de Communes. Celle-ci a des compétences qui touchent notamment à l'urbanisme et l'aménagement parmi d'autres es compétences obligatoires. Elles ont ainsi à connaître de l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des schémas de secteur ou encore des plans locaux d'urbanisme (PLU). Ces communautés se développeront rapidement même si à l'origine l'Île-de-France a accusé un certain retard par rapport à la province.

### **Les Communautés d'agglomération**

Les communautés d'agglomération ont été instituées en 1999 par la *loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* dite « loi Chevènement ». Comme pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération se voient transférer un certain nombre de compétences dont celle de l'aménagement de tout l'espace communautaire.

Cette loi, qui avait surtout pour but de simplifier le complexe paysage administratif français, notamment en diminuant le nombre de syndicats intercommunaux, bousculait l'édifice des structures administratives franciliennes. Ainsi, à terme elle prévoyait la disparition des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), modèle sur lequel avaient été fondées et développées, les Villes-Nouvelles mais qui n'avaient plus de raison d'être, les Villes Nouvelles ayant, désormais, vocation à devenir des villes comme les autres ce qui sera réalisée plus tard avec une nouvelle structure mise en place...

La *loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, a modifié le régime des communautés. D'une part elle décide qu'à partir des élections municipales de 2014, les conseillers communautaires des communes de plus de 3500 habitants seront élus directement ; et d'autre part cette loi créé une nouvelle forme d'intercommunalité, la *Métropole*. Nouveau concept,

nouvel échelon territorial qui impactera spécialement l'Île-de-France. Les métropoles sont dotées de pouvoirs très importants puisqu'elles reçoivent des compétences déléguées par les communes, mais également par le ou les départements et régions où elles sont situées. En Île-de-France, ce concept perdra une partie de son sens par la création de la *Métropole du Grand Paris* (MGP) dont la dimension n'aura rien à voir avec ce que peuvent les métropoles de province, mais qui s'accordera à la situation spécifique de la région capitale.

## **Le Grand Paris**

« L'éternel retour »<sup>36</sup>. Ou grand retour de l'État dans la planification francilienne mais une nouvelle fois en rebattant les cartes en ce qui concerne le territoire concerné. Cela se produit en plusieurs étapes assez complexes puisqu'elles s'entremêlent les unes les autres les aspects de gestion et d'autres plus politiques se trouvant constamment en conflit. C'est donc en tenant compte de ces écueils que la réforme sera opérée par phase.

Il y a d'abord le Grand Paris voulu par Président Sarkozy qui l'annonce en 2007 dans un discours prononcé à Roissy, lieu emblématique de la région ouverte sur le monde. Ce Grand Paris est concrétisé dans un premier temps par un Secrétariat d'État confié de 2008 à 2010 à Christian Blanc, ce qui montre clairement le retour de la volonté régaliennne dans la région capitale. Le Grand Paris est intéressant à plus d'un titre. Tout d'abord dans son esprit, il se place en réaction avec ce qui a été fait auparavant en matière de planification jugé trop étroit. Il faut voir grand à l'échelle de l'Europe et de l'économie mondiale. Ensuite il s'agit plus d'une vision « politique » que d'une vision d'aménagement pure. Sur ce point il y a l'idée de bousculer l'existant, mais sans en donner précisément le contenu...

Ainsi pour poursuivre sa démarche, en février 2010, Nicolas Sarkozy relance cette idée en créant l'*Atelier International du Grand Paris* (AIGP). Celui-ci regroupe une vingtaine d'équipes d'architectes et d'urbanistes, chargées de faire des propositions pour le Grand Paris. Par cette décision forte, l'État prend l'initiative sur le Grand Paris et s'inscrit dans une approche résolument métropolitaine de l'Île-de-France, à un moment où les régions d'Europe sont engagées dans de fortes batailles pour attirer des entreprises.

Bien évidemment il y a aussi des paramètres politiques qui sont en jeu, la ville de Paris et le Conseil régional sont à majorité de gauche et la Région est engagée depuis 2004 dans la procédure d'une nouvelle révision du schéma directeur régional (Sdrif). L'État ne peut accepter de voir aboutir un projet dont l'élaboration serait dirigée uniquement par les socialistes. L'aménagement, en cette première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle devient un enjeu politique que les majorités se disputent. Pendant plusieurs années (2007-2013), l'État et la région Île-de-France vont ainsi entrer en rivalité afin de prendre la responsabilité de la gouvernance du Grand Paris.

Troisième phase après un nouveau tournant politique consécutif à l'arrivée du Président Hollande et à la majorité de gauche à l'Assemblée nationale. Celle-ci vote le 27 janvier 2014 la loi *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (Maptam) qui, si elle concerne plusieurs grandes villes de France, vise plus spécialement Paris et sa région.

---

<sup>36</sup> Cf. le titre de l'article « Le Grand Paris : l'éternel retour » paru dans *Aux origines du Grand Paris*, Île-de-France et Musée d'Histoire urbaine et sociale (MUS), 2016, page 181

Cette loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui agissent en région Île-de-France en instaurant des chefs de file « spécialisés » : La Région aura la charge du développement économique, des aides aux entreprises, des transports ; Le département conservera l'action sociale, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ; Les communes auront la « mobilité durable » et la qualité de l'air.

Mais surtout, la loi *Maptam* institue la Métropole du Grand Paris (MGP), une nouvelle collectivité territoriale, qui est une « super intercommunalité », mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle englobe Paris et ses communes limitrophes, soit quelques 120 communes. Importante rupture avec la conception qui avait prévalu jusqu'alors. Le territoire de cette Métropole du Grand Paris n'est plus celui formé par le découpage administratif de 1965 avec les huit départements. Rupture aussi puisqu'il modifie les règles du pouvoir. La planification qui était du ressort de la Région est redonnée, au moins pour la portion de territoire concernée par le Grand Paris, à cette entité.

Pour parachever la rupture avec ce qui existait auparavant, les anciens EPCI (communautés de communes et d'agglomération) existant au sein de la Métropole sont démembrés, au profit de « territoires » qui n'en reprennent pas exactement le contour. Pareillement c'est à l'AIGP qu'est confiée la charge d'alimenter en idées cette Métropole exactement comme en 1960, l'IAURP avait eu en charge d'alimenter le District. *Sic transit gloria Mundi !*

Il est encore trop tôt de savoir comment cette nouvelle structure métropolitaine réglera les grandes questions d'aménagement et de planification. Il faudra que le temps, comme pour toutes les précédentes réformes, clarifie certains points. Il y a toujours des différences entre la volonté exprimée à l'origine et l'application qui doit aussi tenir compte des contextes en perpétuelle évolution. Comme toujours se pose la question de savoir quel sera le rôle des communes au sein de cette métropole : devront-elles se plier voire être englouties et perdre leur identité au point peut-être de disparaître comme en 1860 quand Paris en avait absorbé douze. L'actuelle tendance visant à réduire leur nombre et à favoriser les regroupements pourrait faire craindre le pire pour leur devenir. Plus prosaïquement la MGP sera-t-elle en mesure de gouverner finement la métropole de Paris et ses multiples territoires qui ont tous une mémoire différente et donc des destins eux aussi spécifiques ? Nous avons-vu combien l'échelle ou les échelles de gouvernance était un enjeu permanent.

Autre point. Quel sera le rôle de la Région Île-de-France, et notamment quelles seront les relations entre la MGP et le Conseil régional dont la compétence sur le territoire des huit départements n'est pas, formellement, remise en cause ? N'assiste-t-on pas à un repli de cette collectivité ? L'actuel projet de déménagement de ses services jusqu'alors au cœur de Paris, pour la banlieue le laisse présager. Abandonner son siège historique qui avait été celui du District est un symbole lourd de sens !

Ces questions ne sont pas tranchées. Elles augurent de rivalités de plus en plus fortes entre les élus municipaux et les élus de la Métropole et démontrent une fois de plus la complexité de la gouvernance métropolitaine parisienne. Les historiens de la gouvernance parisienne et francilienne ont encore de beaux jours devant eux.

C'est dans ce contexte que le nouveau Schéma directeur dont la première version datait de 2008, voit le jour fin 2013. Une des raisons invoquées pour n'en pas voir officialisé la première version sera justement la naissance de la Métropole du Grand Paris et le projet d'un nouveau réseau de transport

en commun le Grand Paris Express (GPE), programme ambitieux conduit par la Société du Grand Paris.

### **Le Schéma directeur 2008-2013**

Le nouveau schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), *Île-de-France 2030*, a été approuvé par l'État par décret n°2013-1241 du 27 décembre, publié le 28 décembre 2013 au Journal officiel. C'est l'aboutissement d'un long travail qui a commencé près de dix ans avant, fruit des premières réflexions menées par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France et aussi du souci de faire coïncider des intérêts pas toujours homogènes. La première version est parue en 2008.

Matériellement ce document est différent des précédents. Là où auparavant la carte de destination des sols jouait le rôle central, il donne une place accrue à l'écrit. Il est composé de 5 volumes : un préambule qui fixe la vision d'ensemble et dresse un bilan de l'existant ; un second volume qui déroule le projet et les objectifs ; un troisième décrit les orientations réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre ; et ces trois volumes sont complétés par la carte de destination générale des sols<sup>37</sup> qui est la synthèse cartographique de toutes les mesures. Une autre innovation vient de ce qu'à ces quatre volumes s'en ajoute un cinquième sur *l'Évaluation environnementale*. Signe des temps, aboutissement d'une réflexion qui n'a cessé de se développer depuis les années 1980 / 90 et qui porte sur une conception nouvelle de la gestion de l'espace. Désormais chaque action, chaque décision, doivent être mesurées à l'aune de son impact sur l'environnement, notamment climatique mais pas uniquement (qualité de l'air, des eaux, faune et flore...).

La version finale du Schéma directeur de la région Île-de-France élaboré par la Région Île-de-France en association avec l'État se veut un document consensuel. L'État néanmoins y a pris une grande place, prenant à la lettre son rôle « d'associé ». Moyen de tenir la main pour refuser ce que l'État ne veut pas ou imposer ce qu'il souhaite notamment en tant que garant vis-à-vis de grands enjeux « régaliens » (Europe, mondialisation de l'économie, réchauffement climatique...) qui dépassent l'approche strictement régionale.

Il prend également en compte les contributions et les avis des départements franciliens, du conseil économique, social et environnemental régional (CESER), de l'autorité environnementale ainsi que des chambres consulaires (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat). La Région a souhaité partager son projet de SDRIF avec l'ensemble des acteurs franciliens à travers une vaste concertation engagée depuis 2004<sup>38</sup>. Pour le réaliser la concertation a été très ouverte tenant compte de l'ensemble des élus franciliens (maires, présidents d'intercommunalité, conseillers généraux), mais aussi des acteurs de l'aménagement, des experts, des enseignants et des Franciliens eux-mêmes sollicités à travers des « Conférences territoriales régionales » et des phases de concertation ou d'enquête.

---

<sup>37</sup> Carte au 1/200 000 alors que celles des précédents Schémas directeurs étaient au 1/150 000.

<sup>38</sup> Cf. *Île-de-France 2030-6-Synthèse*, Région Île-de-France, 2014, page 6

Ce projet se veut novateur<sup>39</sup> et prospectif. L'horizon 2030 est donné dans son titre. Il essaye de tenir compte de toutes les évolutions survenues depuis 1994 et insiste une nouvelle fois sur la stabilisation de la démographie qui semble désormais bien acquise et qui permet d'envisager l'avenir d'une autre manière qu'avec les premiers documents de planification (1965 et 1976 notamment). Dans le prolongement de la réflexion initiée en 1994, il s'agit bien dorénavant d'améliorer la situation. Continuer à renforcer la qualité de la métropole afin d'assurer les conditions d'un *développement durable* de la région. Ainsi le maître mot sera celui de robustesse. Ce sont les fondations qu'il faut mieux asseoir. Mais ces fondations et cette robustesse sont autant sociales, voire sociétales, que physiques : robustesse sociale qui sous-entend le recherche de la cohésion sociale contre les inégalités territoriales ; la robustesse économique en trouvant les moyens de s'adapter aux nouvelles conditions (mondialisation notamment avec sa conséquence qui est la délocalisation); c'est-à-dire en recréant les conditions de la richesse et donc de l'emploi (innovation, recherche, haute qualification) ; la robustesse environnementale avec la nécessité de développer les écosystèmes, le premier d'entre eux étant la complémentarité entre les espaces ouverts et l'espace urbain qui doivent être compris d'une manière globale, formant un tout. Sur ce dernier point –l'approche systémique- force est de constater un complet revirement par rapport à ce qui avait été la base de la pensée de l'aménagement depuis le début du XXème siècle, le zoning.

Le schéma directeur tient compte également des lacunes observées en certains domaines et qu'il faut combler. Notamment ceux du logement pour lequel il fixe la barre de 70 000 créations par an et du transport, le plus ambitieux des programmes dont le *Grand Paris Express* (GPE) est l'aboutissement. Il s'agit d'une innovation aussi importante qu'a pu l'être celle du RER dans les années 60/70. En effet ce nouveau réseau qui mêle le prolongement de certaines lignes, la création de trois nouvelles, automatiques, sur le modèle de la ligne 14, elle-même, prolongées au nord comme au sud et devenant le pivot central de l'ensemble, a pour but cette fois non plus de relier, de manière rayonnante, la périphérie au centre, mais d'irriguer la banlieue. Il s'agit donc d'un réseau circulaire, en boucle<sup>40</sup>, permettant de faire communiquer entre eux les principaux pôles en tenant compte des nouveaux besoins. Par exemple la liaison vers les aéroports est facilitée pour s'adapter à une économie de plus en plus mondiale et au rôle que peut tenir la métropole comme terre d'accueil de sièges internationaux. Ce nouveau réseau qui à terme (2030) représentera plus de 200 km de voies nouvelles combinera les interconnexions et les correspondances avec les lignes actuelles ou nouvelles de métro, de RER ou de tramways avec le développement de pôles structurants d'importance régionale lieux d'excellence de la densification prônée en parallèle par le Schéma directeur. Une grande partie des nouveaux logements doit être implantée dans le périmètre des stations du GPE, créant ainsi de nouveaux pôles denses.

Ainsi, tant en matière de logements que de mobilité le Grand Paris Express forme le cœur des mesures du SDRIF. Il en fait un outil véritablement novateur pour l'Île-de-France et notamment sa zone agglomérée. Les travaux ont commencé avec des ouvertures des premières stations programmées à partir de fin 2018. S'agissant d'infrastructures lourdes tout laisse à penser qu'elles auront de réels impacts sur le territoire ; De nouveaux pôles et/ou quartiers devraient en émerger donnant à la région capitale peu à peu un nouveau visage, celui du XXIème siècle.

---

<sup>39</sup> Il entend l'être aussi par sa présentation qui se veut « grand public » et par le vocabulaire employé pour le présenter qui n'hésite pas à se rapprocher du slogan publicitaire avec des jeux de mots comme « en périphérie », ville dense-ville intense...Cf. Le Mook *L'Île-de-France réinventée, quelle région pour 2030 ?* Autrement, septembre 2014

<sup>40</sup> D'où la première appellation qu'il reçut de « Grand huit ».

## Conclusion

Arrivé au terme de cette présentation que conclure si ce n'est sur la difficulté de planifier, ou plus exactement sur la difficulté d'harmoniser la nécessaire planification d'un territoire qui concentre plus de douze millions d'habitants, avec les aléas du développement, des évolutions qui suivent des cours que la raison ne peut pas vraiment maîtriser. Exercice donc entre le réel et l'idéal, entre le voulu et le possible, entre l'humain et l'institutionnel, entre le privé et le commun. Le juste milieu est parfois approché mais les événements ont tôt fait de le bousculer. Finalement la *vraie* ville ou la métropole comme on la nomme aujourd'hui, n'est-elle pas celle du passé, plus ou moins statique et dont on peut faire un objet d'étude, ville plus ou moins idéalisée qui paraît mieux que celle que le présent nous offre avec ses bouleversements et ses mutations or l'homme n'aime pas trop ce qui bouleverse ses habitudes.

Donc ne concluons pas si ce n'est par deux citations qui résument finalement assez bien la situation de l'aménageur. La première date de la publication du projet d'Henry Prost : « la résistance à l'urbanisme ne s'explique que trop aisément. Une telle doctrine implique une suprématie du général sur le particulier qui alarme beaucoup d'intérêts. Elle a contre elle ceux des ingénieurs qui croient que l'urbanisme consiste à faire passer beaucoup d'automobiles sur les routes ; les juristes qui cherchent dans la loi des arguments contre et non pour son application ; les propriétaires qui voient dans un art exécré la limitation du droit de propriété ; les marchands de biens qui guettent les occasions de spéculer sur les parcelles visées par les plans ; les conseillers municipaux qui cherchent des arguments pour leur réélection ; les architectes qui voudraient construire le plus de monuments possible sur les plus petits espaces »<sup>41</sup>. La seconde citation due à Robert Auzelle un des rares penseurs de l'urbanisme, complète la première : « Or, il n'y a de bon urbanisme que dans la collaboration de tous : cela est vrai au moment de l'enquête, de la conception et de l'approbation du plan, et plus encore au moment critique de l'application lorsque chacun a tendance à remettre ses œillères et à ne plus considérer que son point de vue personnel. (...) Cette confiance ne peut naître que d'une parfaite connaissance réciproque, d'une habitude de travail en commun et d'une entente sur les buts poursuivis »<sup>42</sup>.

Mais à cela il faut ajouter une seconde idée. Pour qu'il y ait réel projet, il faut qu'il y ait un territoire clairement affirmé et reconnu. Cela fut vrai au temps d'Hausmann qui commença par modifier les limites de la ville, puis ce territoire a été celui du département de la Seine, puis celui défini par un rayon de 35 km, puis celui du District. Il aurait pu devenir celui de la Région Île-de-France, mais, pourtant, depuis que la région a été institutionnalisée elle a toujours trouvé devant elle d'autres pouvoirs, ceux des départements qui amenaient d'une manière ou d'une autre à voir en fait huit projets en plus du sien, et maintenant celle de la Métropole du Grand Paris. Parmi tout cela il est difficile d'avoir une vision claire de l'avenir et de ce que sera la région capitale à l'horizon de vingt ou trente ans. Entre volontarisme et laisser-faire ; entre réalité et idéal, il faudra choisir ou composer. L'essentiel est d'éviter que ce ne soit un choix entre la machine et l'homme qui mettrait celui-ci au second plan...

Ph. Montillet (2016)

---

<sup>41</sup> D'après Henri Sellier et Paul Brasseur, « Le plan d'aménagement de la région parisienne devant le corps des élus », *Urbanisme*, n° 41, Région parisienne décembre 1935-janvier 1936, page 2.

<sup>42</sup> Robert Auzelle, *Technique de l'urbanisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1953, pages 118/119

