

LES EMBARRAS DU SCHÉMA DIRECTEUR

Gérard-François Dumont

▶ **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LES EMBARRAS DU SCHÉMA DIRECTEUR. Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), 1993, 42, pp.215-219. halshs-01441951

HAL Id: halshs-01441951
https://shs.hal.science/halshs-01441951

Submitted on 20 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CHRONIQUE SUR PARIS ET L'ILE-DE-FRANCE

PAR GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE PARIS IV-SORBONNE,
DIRECTEUR ADJOINT DE L'INSTITUT D'URBANISME
ET D'AMÉNAGEMENT

LES EMBARRAS DU SCHÉMA DIRECTEUR

Dans la réglementation de l'administration territoriale de la République, la région d'Ile-de-France a la particularité, par rapport aux autres régions, de ne pas être un organe de décision en matière d'aménagement et d'urbanisme. Le législateur a, en effet, considéré qu'un Schéma directeur de l'Ile-de-France pose des problèmes sans équivalent dans les autres régions. Il résulte de cette situation des difficultés certaines à trouver une harmonie entre l'État et les collectivités territoriales de la région capitale. Chacun est sans doute bien conscient que le Schéma directeur de 1965, malgré diverses modifications, est un document dépassé, mais il demeure toujours d'application début 1993. Il n'est pas inutile, pour comprendre les évolutions du nouveau Schéma en cours d'élaboration, de revenir sur quelques étapes (1) qui conduisent à proposer trois réflexions.

La première met en évidence la dimension politique de l'aménagement de l'Ile-de-France. L'État a pu imposer le Schéma de 1965 à des élus peu satisfaits de « se prononcer sur un ouvrage achevé sans avoir participé à sa confection » (2), car cet État était fort et le Parlement n'avait pas encore voté la décentralisation. La situation depuis 1982 et surtout depuis l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel (1986) n'est plus la même. Les élus veulent avoir voix au chapitre ; en outre, ils disposent de moyens techniques qui leur permettent d'élaborer des projets concurrentiels à celui de l'État et de se faire entendre.

La temporalité des projets

Un second enseignement montre que l'histoire se charge de remettre perpétuellement en cause les objectifs les plus nets. Les villes nouvelles réalisées sont loin de ressembler à celles projetées par **Paul Delouvrier** en 1965. D'une part, leur évolution démographique a été largement

(1) V. tableau.
(2) **Pierre Randet,** « *Paris en Ile-de-France et en Europe* », Administration, n°157, Oct.-déc. 1992, p. 156.

Cahiers du Crepif. n° 42 mars 1993
p. 19

en-deça des perspectives ; la baisse de la fécondité, liée à la seconde évolution démographique, n'avait pas été envisagée et les évolutions migratoires ont fait apparaître un rôle négatif pour l'Ile-de-France depuis les années 1970. D'autre part, les évolutions du système économique ont imposé d'autres normes et notamment l'importance accrue des communications et des fonctionnements en réseaux : l'autonomie escomptée des villes nouvelles est antinomique des transformations conduisant au phénomène de la « ville plurielle », c'est-à-dire au fait que les individus et les entreprises « consomment », non une ville, mais une pluralité de villes, chacune d'entre elles correspondant à la satisfaction partielle ou entière d'un besoin (habitat, emploi, commerce, fonction ludique, identification,...).

De même, en dehors de la diversité des points de vue liés aux différences de responsabilités politiques, les différents projets, scénarios, esquisses, chartes, pour le Schéma directeur de l'Ile-de-France, s'inscrivent dans un contexte général qui contribue à expliquer certains choix. Le projet régional d'aménagement de 1989 ne peut, par nature, prendre en compte les résultats du recensement de 1990 et le développement du phénomène de métropolisation, avec les coûts d'engorgement qu'il génère. Il est rédigé dans une période où une situation économique favorable ne laisse pas présager le ralentissement intervenu en 1991 et le très important excédent des offres de bureau qui va en résulter.

Les documents postérieurs bénéficient des enseignements des résultats du recensement de 1990. Plusieurs d'entre eux considèrent que l'aménagement de l'Ile-de-France doit s'inscrire dans un projet plus vaste pour éviter, tant la congestion que l'extension urbaine en tache d'huile, qui multiplie la consommation d'espace et risque d'obérer l'équilibre écologique. Dans le même temps, l'évolution économique ne permet plus d'envisager une croissance des ressources de l'État et des collectivités territoriales donnant des moyens financiers très significatifs pour multiplier les infrastructures. Ainsi, tout projet d'aménagement s'inscrit dans la temporalité de la période où il est établi, même si ses concepteurs font appel à la prospective pour le réaliser.

Les risques de rhétorique

Une troisième réflexion porte sur la signification réelle de ces projets. Même l'esprit critique le moins développé peut constater que des prévisions d'objectifs chiffrées sont avancées sans véritable explicitation de la méthode qui conduit à les afficher. D'un autre coté, ces objectifs sont parfois avancés sans guère de précision, relativement au calendrier ou aux moyens financiers. Certains projets pèchent ainsi par deux défauts extrêmes : une quantification assez nette de certaines évolutions (emplois nouveaux ou logements sociaux), et l'absence de quantification des ressources financières ou des conditions économiques

susceptibles de conduire à la réalisation des évolutions précisées. Certains pourraient ainsi considérer que la rhétorique prend assez souvent la place d'une réflexion plus élaborée ou d'une analyse plus précise des phénomènes.

Mais il est vrai que les jugements dont disposent ceux qui ont à élaborer le Schéma directeur ou des projets pour le Schéma directeur sont parfois insuffisants. Prenons l'exemple d'un chiffre qui apparaît comme l'un des fondements du projet de Schéma d'octobre 1992 : celui de la population francilienne qui est fixée à 12,1-12,2 millions en 2015. Cette fourchette, présentée comme volontariste, part du raisonnement selon lequel « la croissance démographique de l'Ile-de-France repose aujourd'hui sur l'excédent des naissances » (3). Cette affirmation est exacte. L'augmentation de la population de la région capitale résulte effectivement d'un écart positif entre le nombre des naissances et celui des décès, alors que le solde migratoire a été estimé proche de zéro de 1982 à 1990 (4). Mais on omet le plus souvent d'expliquer les raisons de cet écart relativement favorable et qui sont essentielles pour toute réflexion prospective dans un domaine où les phénomènes d'inertie sont très importants en raison de la logique de longue durée des mécanismes démographiques. Or, le taux d'accroissement de la population de l'Ile-de-France résulte d'un phénomène dont les effets se complètent.

Le système migratoire

Le premier tient de la structure des âges de la population d'Ile-de-France qui est particulièrement jeune. La population de l'Essonne n'a que 13,0 % de 60 ans, ou plus, alors que la Creuse en a 33,5 %. Il en résulte que, même avec une fécondité relativement basse, la proportion importante des générations de femmes en âge de procréer entraîne un taux de natalité relativement élevé. En second lieu, la quasi-nullité du solde migratoire francilien ne signifie pas que les migrations n'ont aucun effet démographique. Le solde résulte de la différence de l'immigration et de l'émigration. Or, celles-ci ne sont pas de même nature. L'immigration concerne des populations jeunes, l'émigration concerne des populations plus âgées. Le système migratoire de l'Ile-de-France contribue donc à rajeunir la population. Ceci est vrai pour les migrations internes avec les régions françaises, ainsi que pour les migrations entre l'Ile-de-France et les pays étrangers. La géographie de la natalité de l'Ile-de-France est d'ailleurs en grande partie liée à la répartition de la population étrangère et plus encore de la population immigrée qui inclut, outre des étrangers, des personnes ayant acquis ou qui se sont vu attribuer la nationalité française.

---

(3) La France et ses régions, INSEE, Paris, 1992, p. 48.
(4) Cf. **Gérard-François Dumont,** *La géographie de la population de la France,* Défense Nationale, décembre 1992.

Les 96 quartiers de l'Ile-de-France faisant l'objet d'un contrat de « développement social des quartiers ou de « conventions de quartiers » illustrant tout particulièrement ce double phénomène avec une proportion nettement plus élevée de population étrangère et une structure par âge nettement plus jeune, liée à une fécondité plus élevée des populations étrangères. En effet, la proportion d'étrangers est de 24,8 % dans ces quartiers, contre 12,9 % pour la moyenne de l'Ile-de-France et celle des moins de 20 ans de 35,3 % dans ces quartiers, contre 26,1 % pour la région dans son ensemble (5). Et ces deux proportions sont plus élevées en Ile-de-France qu'en France (6). L'Ile-de-France possède donc des particularités dont la prise en compte est impérative dans toute réflexion concernant le Schéma directeur.

Quelques étapes de l'aménagement de l'Ile-de-France

1932 : Premiers plans d'aménagement notables à l'initiative d'élus tels **Henri Sellier** à Suresnes et **André Morizet** à Boulogne. — Premier dessin d'un plan de dimension régionale par l'architecte-urbaniste **Prost,** dans une aire délimitée par un cercle de trente-cinq kilomètres autour de Notre-Dame.

Années 1950 : Inscription de l'aménagement de l'agglomération parisienne dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire initiée par les trois **« Pierre » : Pflimlin, Mendès-France et Sudreau.**

1965 : Schéma directeur élaboré sous la conduite de **Paul Delouvrier,** nommé par le **Général de Gaulle** à la tête d'une Délégation générale au district de la région de Paris.

Février 1989 : Adoption par le Conseil régional d'un « Projet régional d'aménagement ».

Juillet 1989 : Le Premier Ministre prescrit l'établissement d'un Livre blanc.

1990 : « Livre blanc » rédigé conjointement par les services de l'État et des collectivités territoriales (Direction régionale de l'équipement de l'Ile-de-France - DREIF, IAURIF et Atelier parisien d'urbanisme (APUR).

Mars 1991 : « L'Ile-de-France au futur », esquisse du nouveau Schéma directeur de l'Ile-de-France diffusée par le Préfet de Région.

---

(5) INSEE Première, n° 234, décembre 1992.
(6) Les 24,8 % d'étrangers des quartiers de la région capitale sont 18,3 dans les cinq cents quartiers de la France métropolitaine et les 35,3 % de moins de 20 ans sont 32,9 %.

31 avril 1991 : Le Premier Ministre, **Michel Rocard,** répond au Préfet en insistant sur « une meilleure maîtrise de la croissance ».

Juin 1991 : « La Charte de l'Ile-de-France », sous-titrée « Une ambition à l'heure de l'ouverture de l'Europe », est présentée par l'exécutif du Conseil régional. Elle est complétée par des chartes départementales.

3 octobre 1991 : Le Comité interministériel d'aménagement du territoire approuve un avant-projet de Schéma directeur. Il est rendu public le 4 octobre et explicité dans la lettre mensuelle du Préfet de Région.

Octobre 1992 : Le projet de Schéma directeur est publié en vue d'être soumis au Parlement.

30 octobre 1992 : Le Premier Ministre, **Pierre Bérégovoy,** décide de saisir les assemblées régionales pour avis, le délai pour rendre les avis étant de trois mois.

Janvier 1993 : La Région donne un avis négatif. La Conférence permanente des Présidents de Région du Bassin parisien, créée par les Présidents en 1992, exprime également un avis négatif. Elle regroupe les élus de Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardennes, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie et Ile-de-France.

Cahiers du C.R.E.P.I.F

CENTRE DE RECHERCHES
ET D'ÉTUDES
SUR PARIS ET L'ILE-DE-FRANCE

mars 1993

n° 42