

Un nuevo Esquema Director para la región de Ile-de-France

Jean Olivier
y Claude Vignaud

Un Avance de Esquema Director publicado recientemente por el Estado

El Avance de un nuevo Esquema Director de Ile-de-France ha quedado ultimado al final de un proceso iniciado con el Libro Blanco de enero de 1990; este Avance ha entrado, ahora, en su fase de aprobación definitiva.

¿La elaboración de un nuevo Esquema Director para la metrópoli parisina significa que el "Plan Delouvrier" de 1965, actualizado y asumido por la Administración en 1976 (aunque aplicado desde que se hizo público), se encuentra hoy día superado, aunque sólo se haya realizado en un 60 ó 65 por ciento?

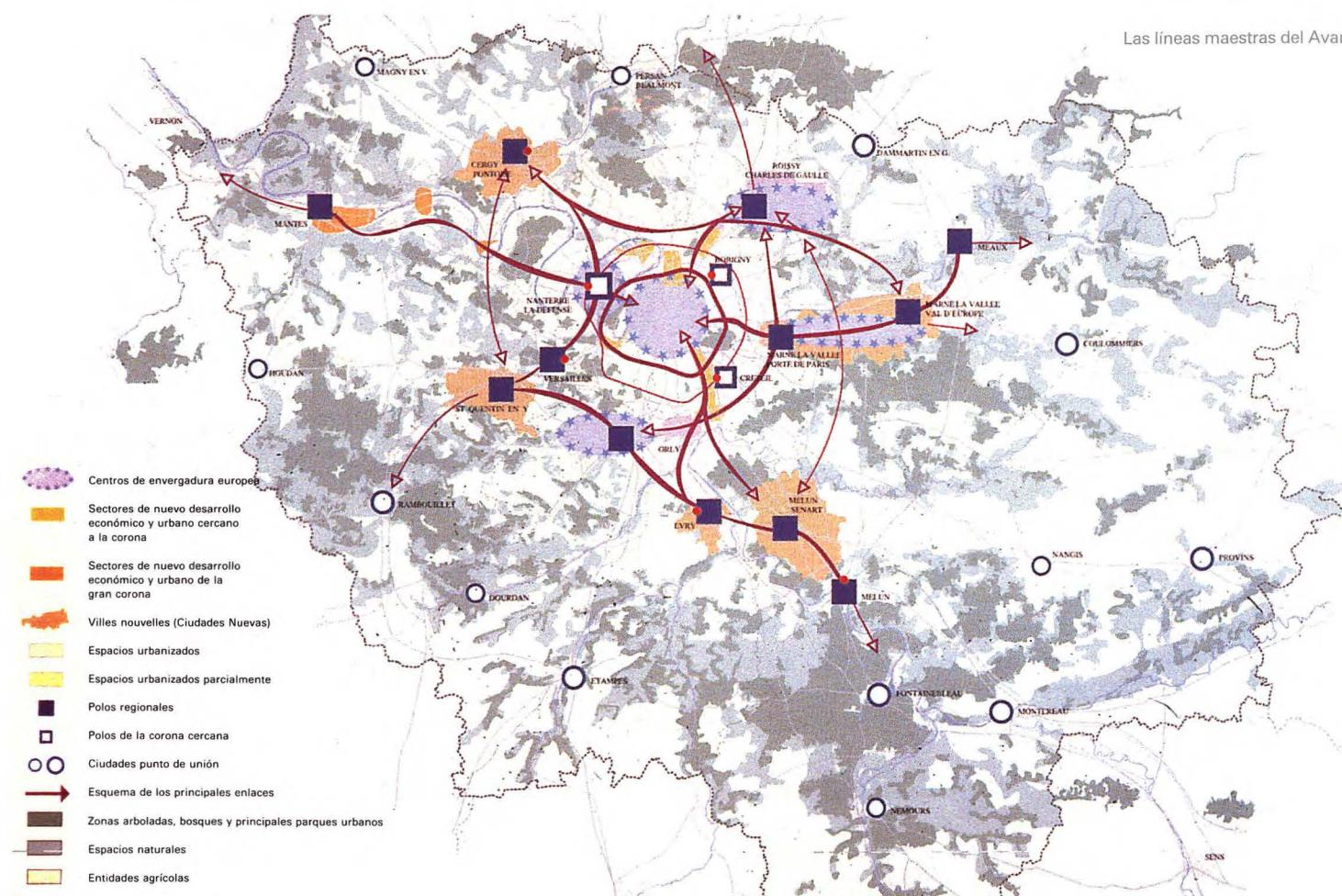
La respuesta debe ser matizada.

Un nouveau Schéma Directeur pour la région Ile-de-France

Un projet de Schéma Directeur récemment publié par l'Etat

Le projet d'un nouveau Schéma Directeur pour l'Ile-de-France vient d'être établi, au terme d'un processus initié par le "Livre Blanc" de janvier 1990; ce projet est maintenant entré dans sa phase d'approbation définitive.

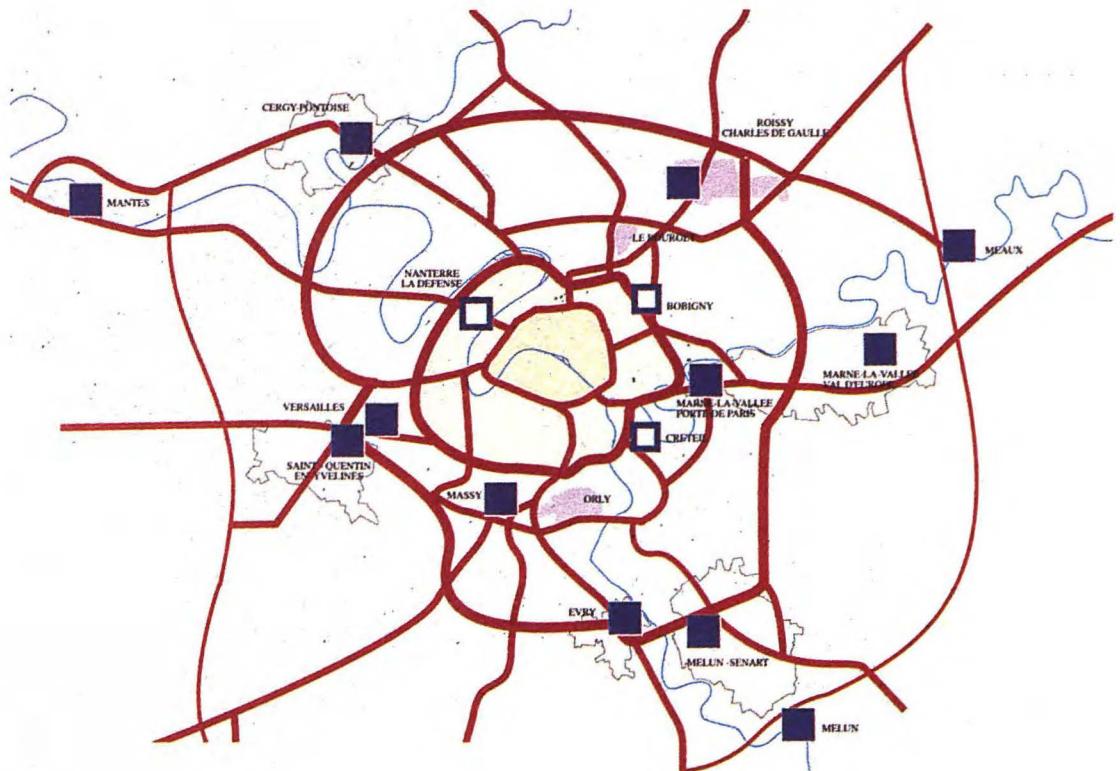
Las líneas maestras del Avance.



Coordinador: Abel Enguita Puebla

Agradecimiento: Agradecemos a Jean Paul Lacaze, Director General de la Agence Nationale pour L'Amelioration de L'Habitat (ANAH) la valiosa colaboración prestada en la coordinación en París, de los artículos elaborados por diversos autores.

Esquema simple de las redes de transporte regional.



L'élaboration d'un nouveau Schéma Directeur pour la métropole parisienne signifie-t-elle que le "Plan Delouvrier" de 1965, actualisé et officialisé en 1976 (mais mis en application dès sa sortie), est aujourd'hui dépassé dans sa conception, alors qu'il n'est réalisé qu'à 60 ou 65%?

La réponse doit être nuancée.

Des éléments de continuité avec le passé...

Le Schéma de 1965/1976 reste aujourd'hui parfaitement valable dans ce qu'il a toujours eu d'essentiel: la volonté de lutter contre la tendance spontanée de croissance de l'agglomération en "tache d'huile", à partir du centre unique qu'est Paris "intra-muros"; la volonté de mettre pour cela en place une structure urbaine "polycentrique et maillée".

La réalisation du Schéma du 1965-1976 a débuté par le lancement des Villes Nouvelles et par la construction des infrastructures lourdes qui les relient à Paris. Aujourd'hui, quatre des cinq Villes Nouvelles ont acquis leur capacité d'"auto-développement" et les grandes radiales routières et ferroviaires sont en place.

Toujours sous l'impulsion du Schéma de 1965-1976, la première couronne de banlieues a également été structurée en trois nouveaux départements, dont les trois villes-centres, bâties-autour des trois nouvelles préfectures, sont aujourd'hui irréversiblement inscrites dans le paysage urbain de la métropole: Nanterre-La Défense, Bobigny et Créteil.

En revanche, certaines pièces essentielles du Schéma de 1965-1976, comme les rocades routières, n'ont été que partiellement réalisées; d'autres, comme la grande rocade de transport en commun (apparue en fait dans le Schéma de 1976), ou comme certains "centres structurateurs" de la banlieue, n'ont pas encore vu le jour. La plupart de ces pièces manquantes du Schéma de 1965-1976 correspondent, aujourd'hui plus que jamais, à un besoin; elles se retrouvent ainsi dans le projet de 1992, soit sous leur forme originelle, soit sous une forme adaptée.

Il convient de signaler que deux

Los elementos de continuidad con el pasado...

El Esquema Director de 1975-1976 es aún perfectamente válido en lo que siempre tuvo de fundamental: la voluntad de luchar contra la tendencia espontánea de la aglomeración de crecer en "mancha de aceite", a partir de un centro único como es el París «intra-muros»; la voluntad de establecer, para ello, una estructura urbana «policéntrica y en malla».

La ejecución del Esquema Director de 1965-1976 se inició con el lanzamiento de las *Villes Nouvelles* (Ciudades Nuevas) y con la construcción de las infraestructuras básicas para unirlas con París. Cuatro de las cinco *Villes Nouvelles* han alcanzado su capacidad de «autodesarrollo» y las grandes radiales de carretera y ferrocarril están ya realizados.

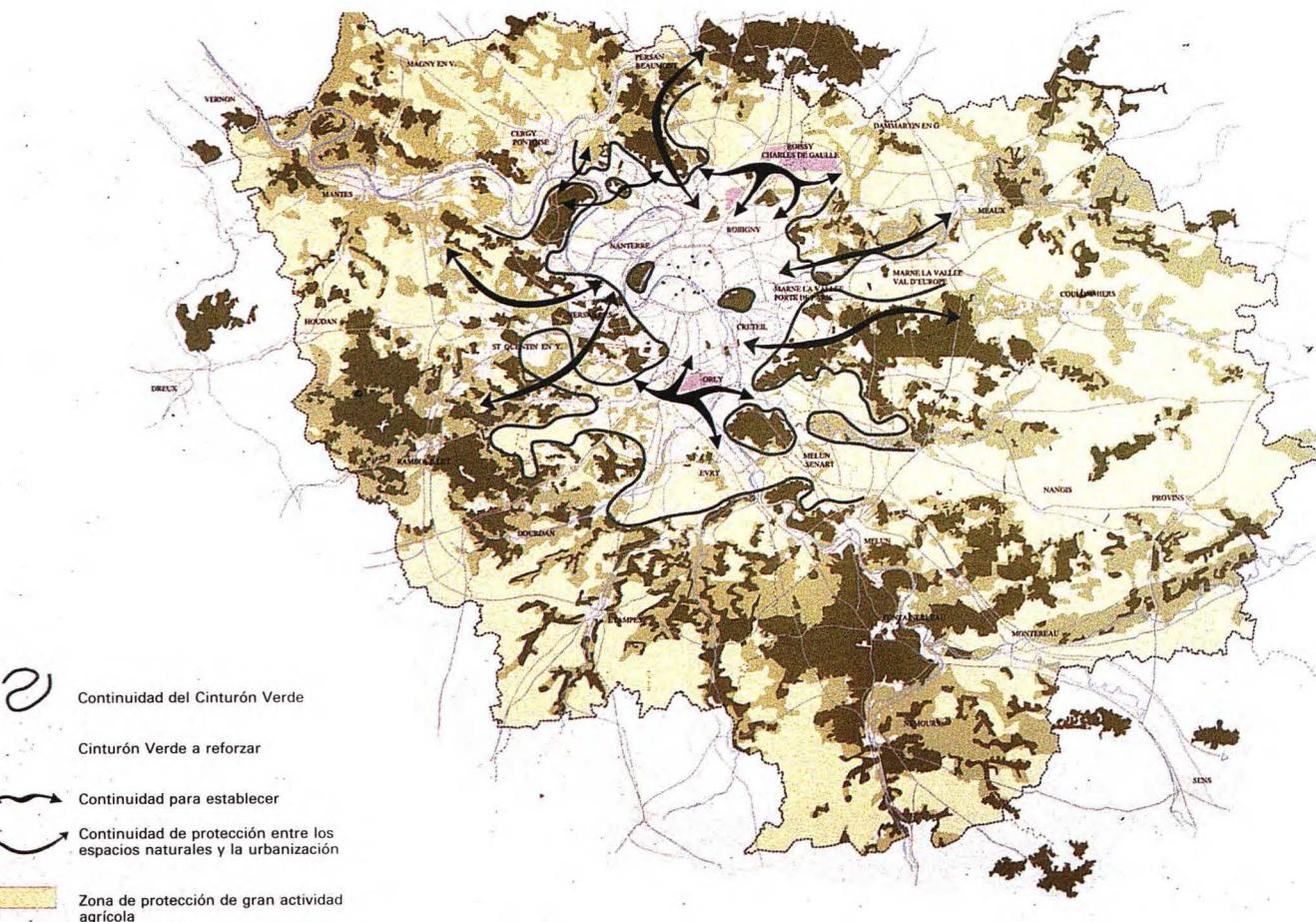
Como consecuencia del impulso del Esquema Director de 1965-1976, la primera corona de desarrollos periféricos, fué estructurada, igualmente, en tres nuevos departamentos, cuyas tres ciudades-centrales, construidas bajo tres nuevas prefecturas, se encuentran hoy inmersas, irreversiblemente, en el paisaje urbano de la metrópoli: Nanterre-La Défense, Bobigny y Créteil.

En cambio, algunas piezas fundamentales del Esquema Director de 1965-1976, como son las circunvalaciones por carretera, no han sido realizadas más que parcialmente; otras, como es la gran circunvalación para el transporte público (que aparecía de hecho en el Esquema de 1976), o como algunos «centros estructurantes» de las zonas próximas, todavía no han visto la luz. La mayoría de las piezas que faltan del Esquema de 1965-1976 corresponden, ahora más que nunca, a una necesidad; se encuentran de nuevo por tanto en el Avance de 1992, bien bajo su forma original, bien sometidas a alguna adaptación.

Merece destacarse que dos nuevos polos de desarrollo, no previstos en origen de manera explícita, aparecieron más tarde y se instalaron cómodamente en la estructura urbana «en malla» concebida en 1965, demostrando con ello sus cualidades de flexibilidad y de adaptación. (Se trata de la «Ciudad Científica Sur» y del polo de Roissy.)

...pero un contexto diferente

Desde la óptica de la estructura urbana, puede llegarse a la conclusión de que el Avance de 1992 se enmarca en el camino abierto en 1965. Sin embargo, no es una simple continuación, ya



Estrecha armonía entre el medio natural y el medio urbano.

que se han producido posteriormente profundos cambios sociales y económicos, que han tenido que ser tenidos en cuenta en el nuevo Avance del Esquema Director.

La evolución demográfica sufrió fuertes inflexiones

El Avance de 1965, concebido en un período de rápido crecimiento, contemplaba una población de 14 millones de habitantes para el horizonte del año 2000. Habiéndose estancado sensiblemente dicho crecimiento, el Esquema Director de 1976 no contemplaba ya este horizonte sino el de una población de 12 millones. El crecimiento demográfico alcanzaba su punto más bajo en el censo de 1982, aunque a partir del censo de 1990 se manifieste una neta tendencia al alza.

Sobre la base de esta reciente evolución, lo lógico hoy sería contar con una población de 13 millones de habitantes para el horizonte del año 2015. Si el Avance del Esquema Director de 1992 se fija el objetivo voluntarista de no superar los 12,1 ó 12,2 millones de habitantes para el mismo horizonte, es tanto para dar respuesta al fuerte incremento de las inquietudes ecológicas, como para incluir a Ile-de-France en la reactivación de la ordenación del territorio a nivel nacional.

El incremento de las inquietudes ecológicas afecta de hecho a numerosos aspectos de la ordenación del territorio

En particular:

- el consumo selectivo del espacio en los límites de la aglomeración y la protección de zonas agrícolas viables, los bosques y todas las zonas verdes de interés ecológico. Uno de los cuatro planos de detalle del Avance de 1992 recoge este tema específico;

nouveaux pôles de développement, non explicitement prévus à l'origine, sont apparus depuis et prennent aisément leur place dans la structure urbaine "maillée" conçue en 1965, montrant par là ses qualités de souplesse et d'adaptabilité. (Il s'agit de la "Cité Scientifique Sud" et du pôle de Roissy.)

...mais un contexte différent

Du point de vue de la structure urbaine, il est donc possible de conclure que le projet de 1992 s'inscrit dans la voie ouverte en 1965. Il n'en est cependant pas la simple continuation, car de profondes évolutions sociales et économiques sont intervenues depuis, dont le nouveau projet de Schéma Directeur a dû tenir compte.

L'évolution démographique a subi de fortes inflexions

Le projet de 1965, conçu en période de croissance rapide, prévoyait une population de 14 millions d'habitants à l'horizon 2000. La croissance s'étant sensiblement affaissée, le Schéma de 1976 ne tablait plus à cet horizon que sur une population de 12

millions. La croissance démographique atteignait son point le plus bas au recensement de 1982, mais, dès le recensement de 1990, une reprise très nette se manifestait.

Sur la base de cette évolution récente, il serait normal de tabler aujourd'hui sur une population de 13 millions d'habitants à l'horizon 2015. Si le projet de Schéma Directeur de 1992 se fixe l'objectif volontariste de ne pas dépasser les 12,1 ou 12,2 millions d'habitants au même horizon, c'est autant pour répondre à la très forte montée des préoccupations écologiques que pour inscrire l'Ile-de-France dans la relance de l'aménagement du territoire national.

La montée des préoccupations écologiques concerne en fait de nombreux aspects de l'aménagement

en particulier:

– la consommation sélective d'espace aux franges de l'agglomération et la protection des zones agricoles viables, des forêts et de toutes les

- la prioridad dada al desarrollo del transporte público a partir de que éste puede ofrecer una alternativa viable a la utilización del coche particular; es decir en toda la zona centro, sobre los grandes ejes radiales de la aglomeración y entre los grandes polos de desarrollo periféricos, cuando estos hayan alcanzado un peso suficiente.

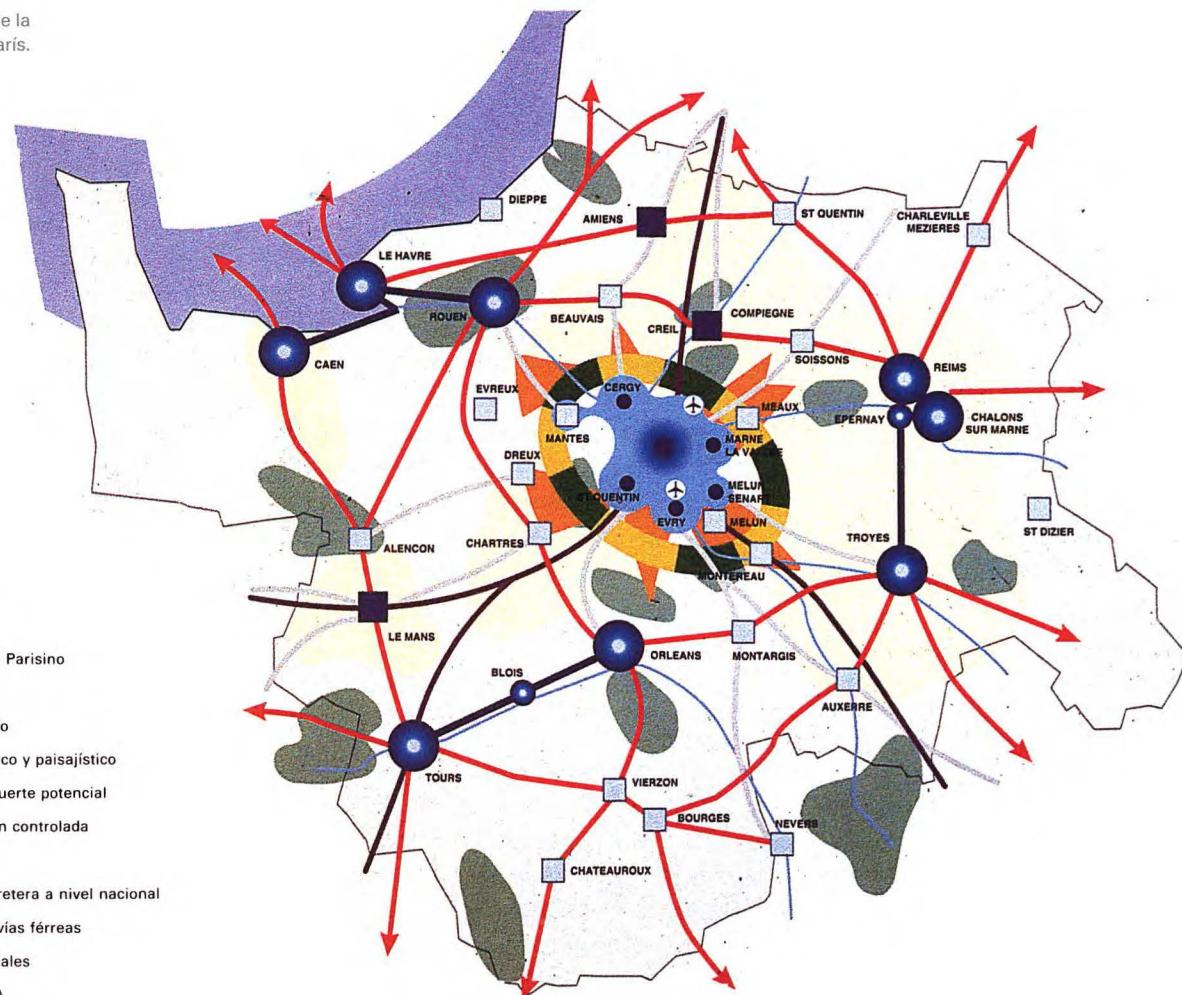
La reactivación de la ordenación del territorio a nivel nacional, en el marco de la construcción europea

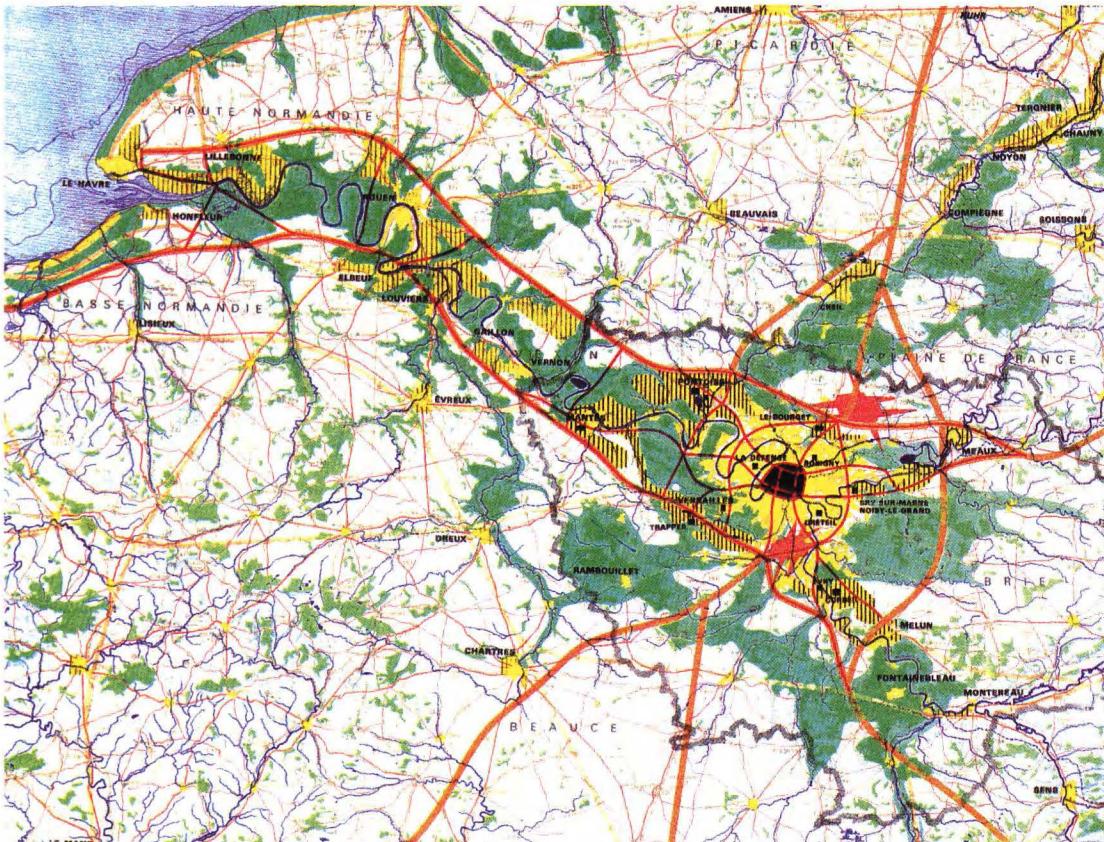
El establecimiento de la "red de ciudades", basada sobre el desarrollo de elementos complementarios da respuesta a la preocupación de forjar entidades urbanas significativas a escala continental. Las ciudades de la cuenca parisina (*Bassin Parisien*), que durante mucho tiempo han sufrido las consecuencias del peso abrumador de la capital, deberían de esta forma adquirir un nuevo dinamismo y captar una parte del crecimiento de la metrópoli parisina, beneficiándose al tiempo de su proximidad (reciente creación del «club de ciudades a una hora de París» con el establecimiento de líneas del TGV, este círculo se amplía considerablemente.)

Los aspectos del desarrollo económico

Estos aspectos son característicos de la evolución de conceptos que se ha producido en los treinta años transcurridos. A principios de los años 60, se creía que la globalización de la Economía se plasmaría en enormes flujos de materias primas y graneles adquiridas a bajo precio en países poco

Desarrollo activo y solidario de la zona de influencia de París.





El proyecto de 1965 (para la metrópolis parisina) Se le inscribía en el proyecto (más amplio) de industrialización del valle del Sena entre el Havre y París.

zones vertes d'intérêt écologique. Une des quatre cartes détaillées du projet de 1992 est consacrée spécialement à ce thème.

– la priorité donnée au développement des transports en commun, dès que ceux-ci peuvent offrir une alternative viable à la voiture particulière; c'est-à-dire dans toute la zone centrale, sur les grands axes radiaux de l'agglomération et entre les grands pôles de développement périphériques, lorsqu'ils auront atteint un poids suffisant.

La relance de l'aménagement du territoire national dans le cadre de la construction de l'Europe

La constitution de "réseaux de villes", basés sur le développement des complémentarités, traduit le souci de forger des entités urbaines significatives à l'échelle du continent. Les villes du Bassin Parisien, qui ont longtemps pâti du poids écrasant de la capitale, devraient par ce moyen acquérir un nouveau dynamisme et capter une partie de la croissance de la métropole parisienne, tout en profitant de sa proximité (création récente du "club des villes à une heure de Paris" -avec la mise en place des lignes du TGV, ce cercle s'agrandit considérablement-).

Le domaine du développement économique

est typique de l'évolution des concepts durant les trente années écoulées. Au début des 60, on pensait que la mondialisation de l'Economie se traduirait par d'énormes flux de matières brutes et pondéreuses, achetées à bon compte dans les pays peu développés, acheminées par d'immenses navires et traitées dans les pays les plus avancés. C'est ainsi que le projet de 1965 pour la métropole parisienne s'inscrivait dans le projet plus vaste d'industrialisation de la vallée de la Seine entre Le Havre, grand port maritime, et Paris. Les deux "axes tangentiels de développement", dont les 5 Villes Nouvelles de la capitale étaient la première matérialisation, se prolongeaient jusqu'à la mer dans ce vaste projet d'aménagement de l'axe fluvial.

desarrollados, transportadas por grandes navíos y manipuladas en los países más avanzados. Por esta razón, el Avance de 1965 para la metrópoli parisina estaba inscrito en el proyecto más amplio de industrialización del Valle del Sena entre El Havre, puerto marítimo de primer orden, y París. Los dos «ejes tangenciales de desarrollo», de los que las cinco *Villes Nouvelles* de la capital eran la primera concreción, se prolongaban hasta el mar en ese amplio proyecto de ordenación del eje fluvial.

Sabemos actualmente que la globalización de la Economía ha generado flujos mucho más complejos e interrelacionados, en los cuales los productos de alto valor añadido y lo «inmaterial» ocupan un lugar altamente preponderante. En el Esquema Director de 1992 el entramado sistemático de todos los modos de transporte y comunicación adquiere una mayor relevancia que la explotación del gran eje fluvial.

Una evolución en el modo de pensar acompaña a la de la economía

La planificación que era una "ardiente obligación" en el período de postguerra, perdió una parte considerable de credibilidad en beneficio de prácticas liberales y de iniciativas locales. A nivel general el pragmatismo domina sobre la doctrina. La prospectiva, por haber querido predecir demasiado, también ha perdido una buena parte de credibilidad.

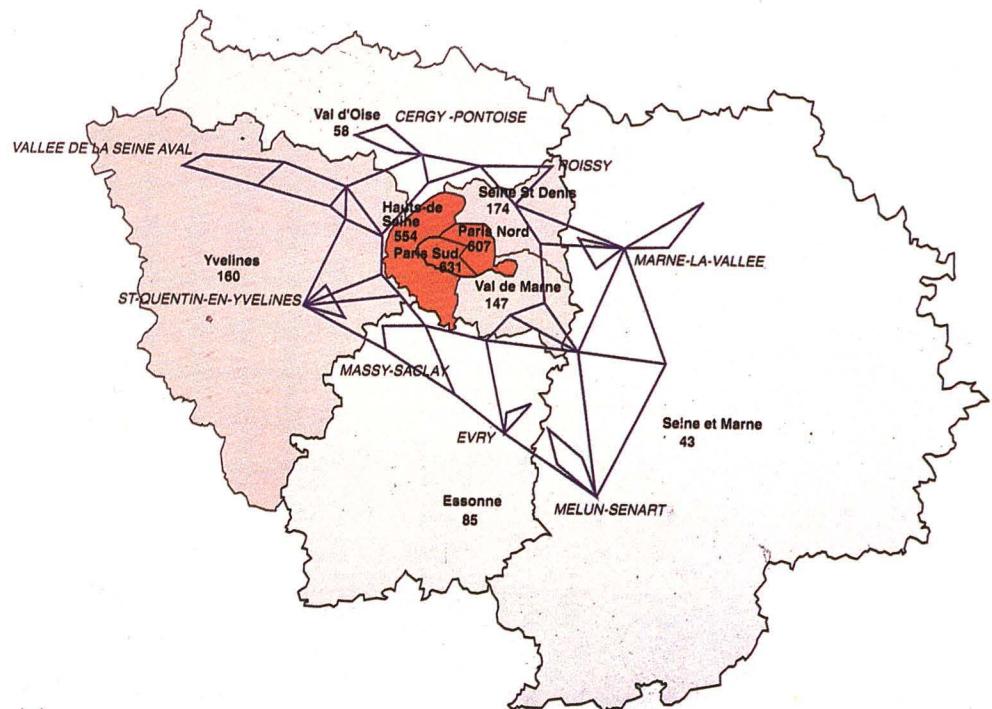
En este contexto, un Esquema Director debe ser un marco general de coherencia en el que no sólo se permitan sino que se faciliten numerosos cambios de contenido. El principio de la estructura urbana policéntrica heredada de 1965, se ajusta a priori a esta búsqueda de «flexibilidad», pero ahora es preciso llevar mucho más lejos la idea y la realización del mallado entre todos los polos, de manera que se les permita funcionar realmente como "redes" múltiples y móviles.

Redes ópticas flexibles: Una red de telecomunicaciones de gran rendimiento.

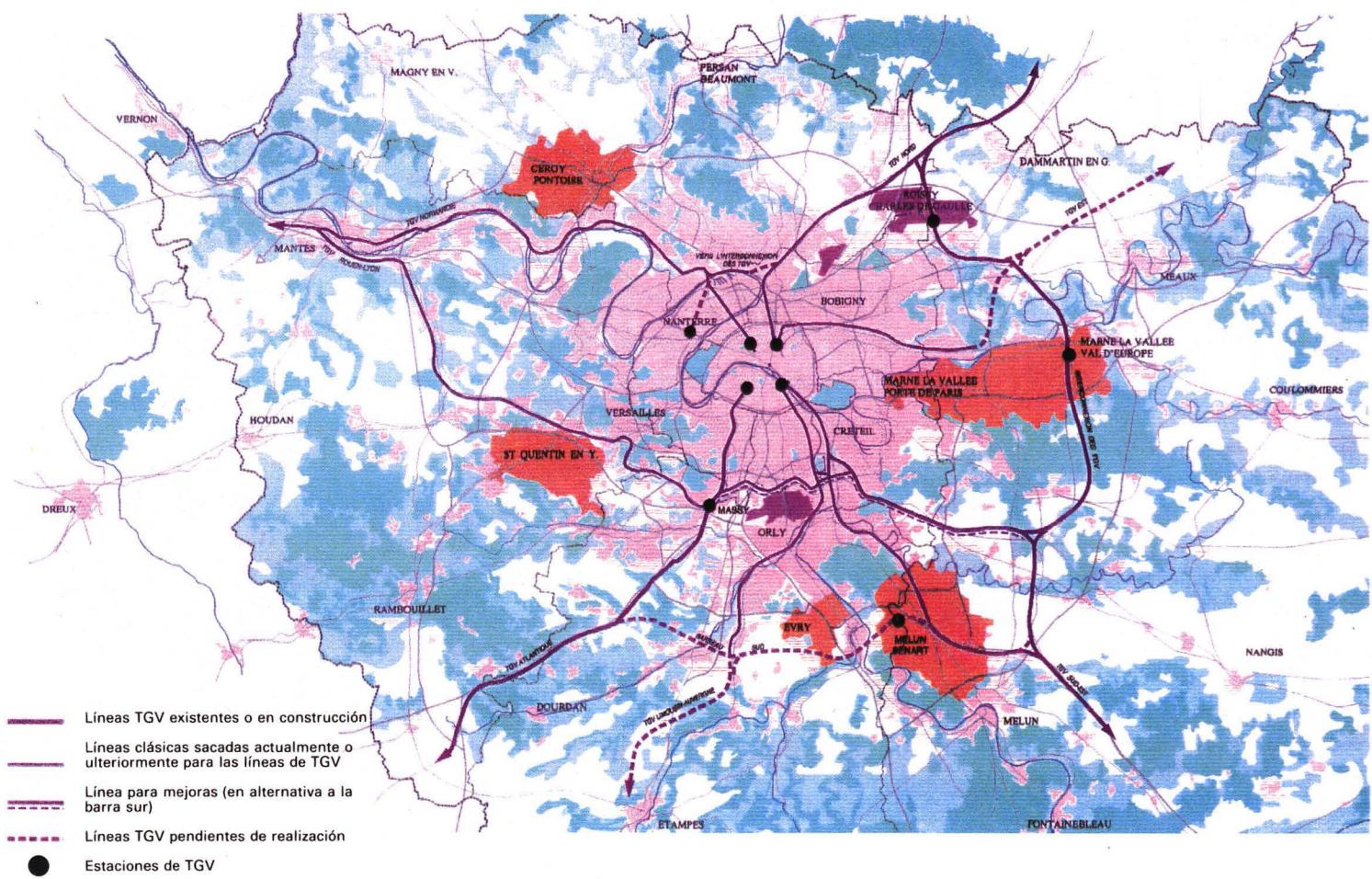
Distribución de 2.500 edificios inteligentes de l'Île de France (horizonte 1995)

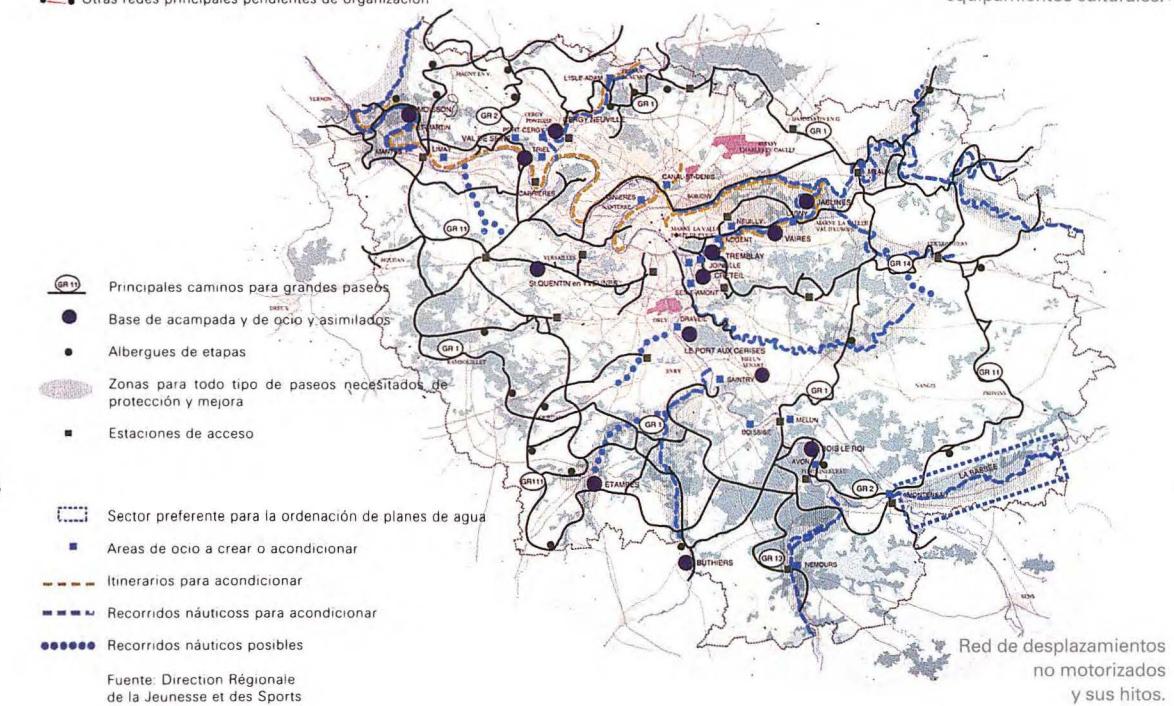
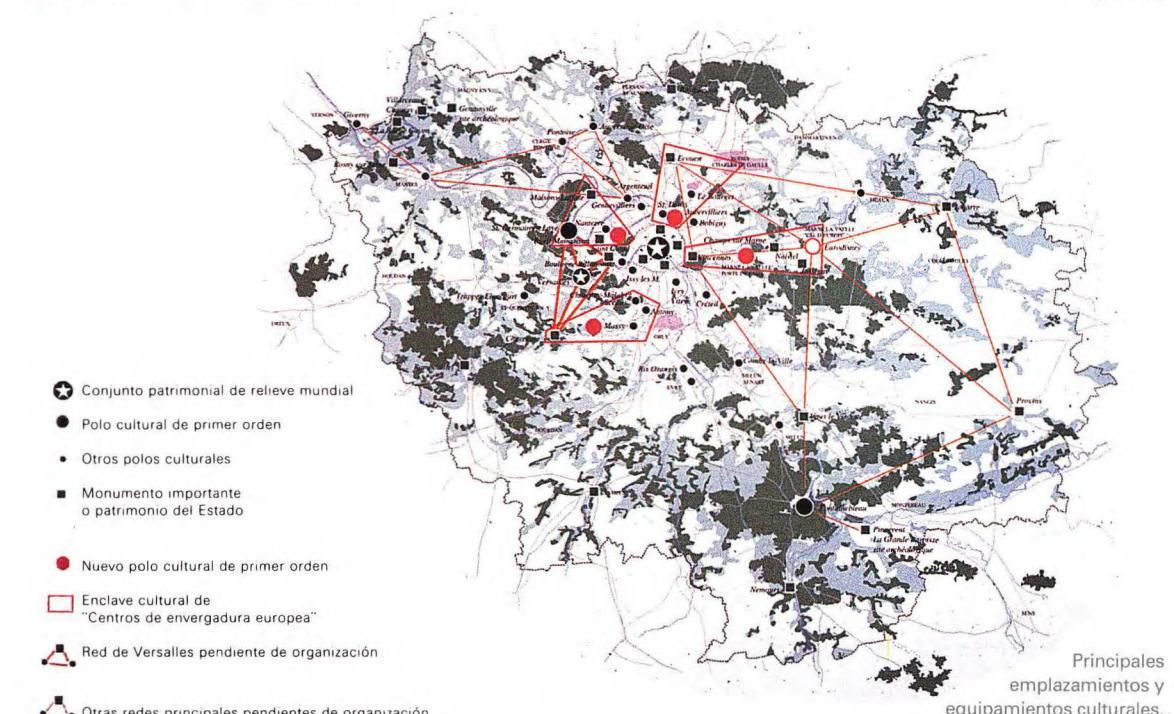
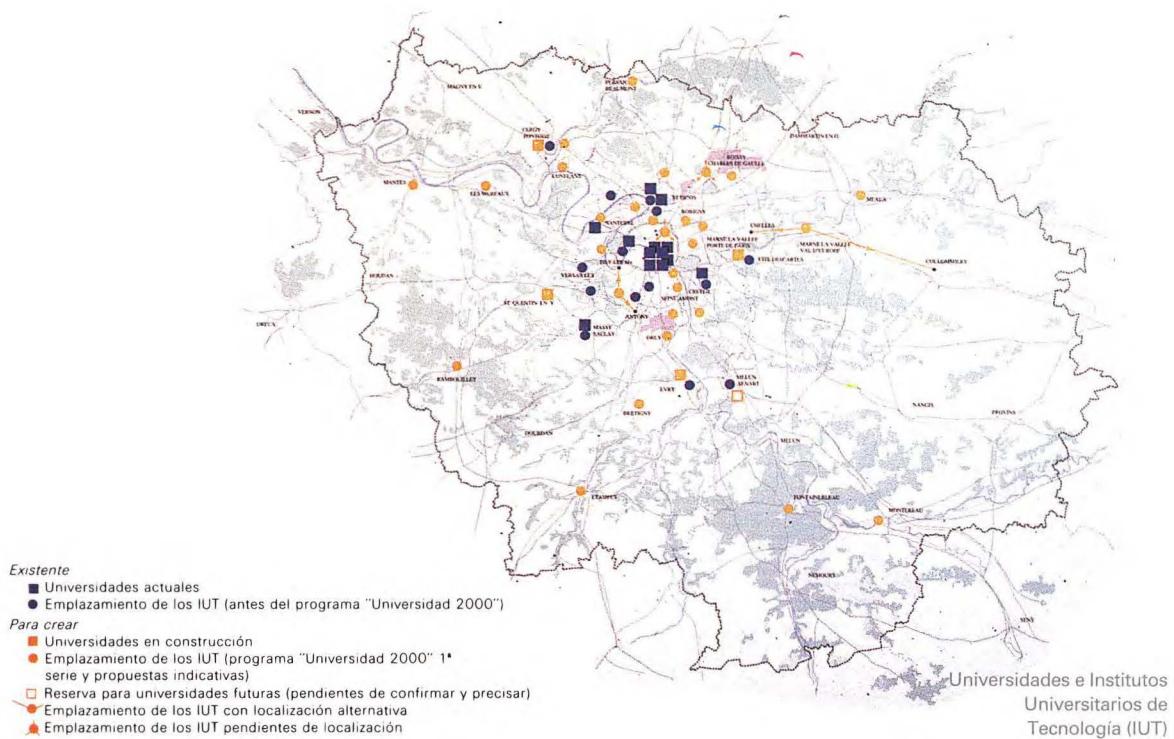
- de 100
- 100 a 200
- 200 a 500
- + de 500

Enlaces asegurados por Francilienne de Télécoms



La Red del TGV: la circunvalación del TGV al Sur y al Este de la aglomeración permite interconectar las vías radiales que convergen hacia París. Enlaces directos para las Ciudades de Provincia.





Nous savons aujourd'hui que la mondialisation de l'Economie a générée des flux beaucoup plus complexes et croisés, dans lesquels les produits à forte valeur ajoutée et l'"immatériel" occupent une place désormais prépondérante. Dans le Schéma de 1992 le maillage systématique de tous les moyens de transports et de communication revêt beaucoup plus d'importance que l'exploitation du grand axe fluvial.

Une évolution des mentalités accompagne celle de l'économie

La planification, qui était une "ardente obligation" dans la période de l'après-guerre, a perdu une bonne part de son crédit, au profit des pratiques libérales et des initiatives locales. Plus généralement le pragmatisme a pris le pas sur la doctrine. Pour avoir voulu trop prédire, la prospective s'est elle aussi beaucoup discréditée.

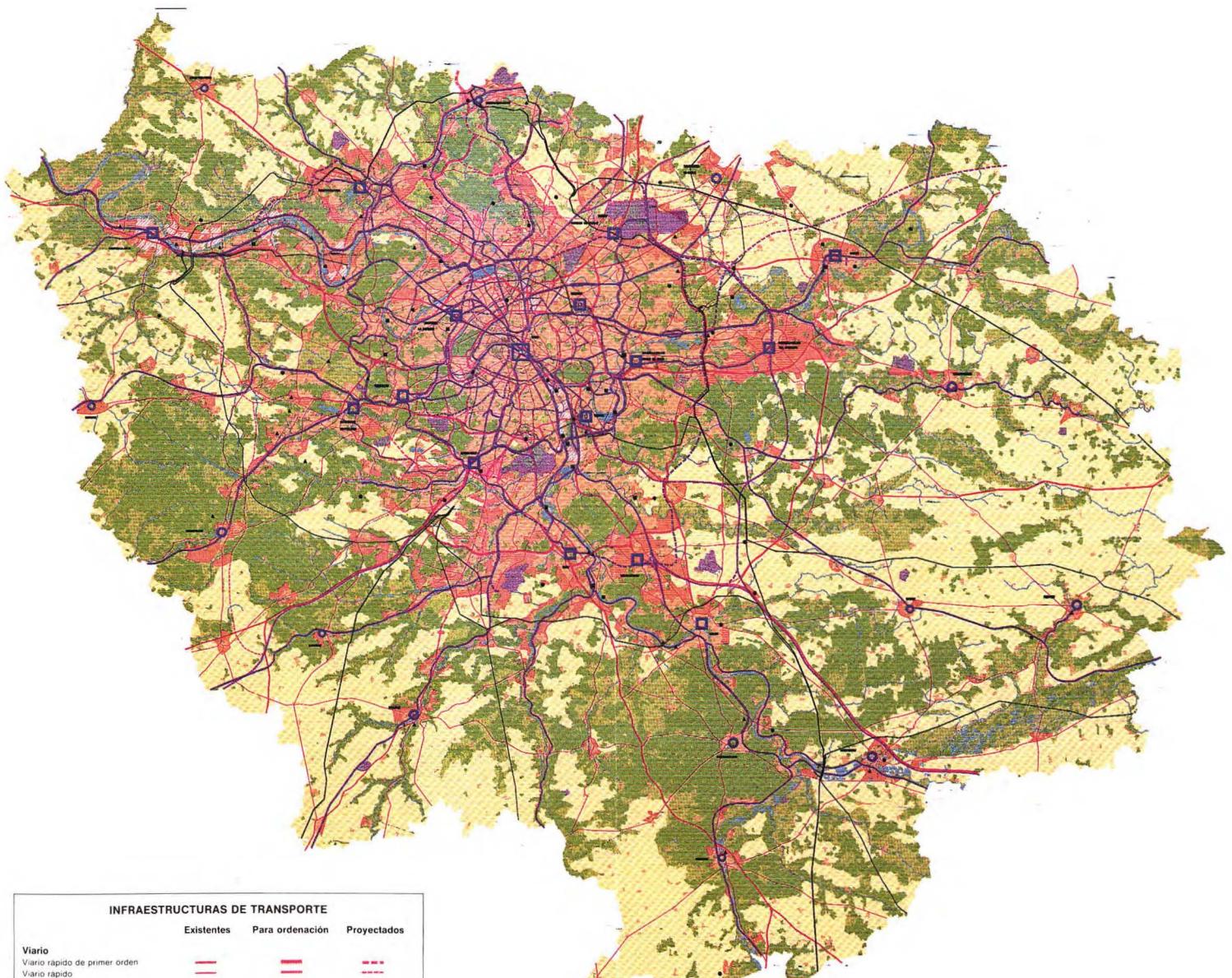
Dans ce contexte, un Schéma Directeur doit être un cadre général de cohérence dans lequel de nombreuses variations du contenu sont non seulement permises, mais facilitées. Le principe de la structure urbaine polycentrique héritée de 1965 est a priori conforme à cette recherche de "flexibilité", mais il faut aujourd'hui pousser beaucoup plus loin la conception et la réalisation du maillage entre tous les pôles, afin de leur permettre de fonctionner réellement en "réseaux" multiples et mouvants.

La décentralisation des institutions démocratiques de 1982

En fin, conjuguée avec l'extrême morcellement du découpage communal (près de 1.300 communes en Ille-de-France et 450 dans l'agglomération), conjuguée aussi avec le système des ressources fiscales des communes, a un impact considérable sur l'aménagement.

Sur le plan de la vie locale et de la gestion sociale, le bilan de la décentralisation est incontestablement positif. Sur le plan du développement économique, le tableau est plus nuancé. La floraison des initiatives locales est a priori un bienfait, mais génère ici des "effets pervers". Plus les communes accueillent d'activités -plus donc elles sont riches- plus elles ont les moyens d'en attirer de nouvelles, sans éprouver le besoin de s'associer avec d'autres communes. A l'inverse, les communes résidentielles (surtout celles qui hébergent les populations les moins favorisées) sont prises dans la spirale de l'appauvrissement. Ainsi se creusent des déséquilibres à l'échelle de larges secteurs de l'agglomération, déséquilibres qui appellent l'intervention régulatrice du pouvoir central.

Dans ce contexte décentralisé, la mise en place du réseau de trans-



	Existentes	Para ordenación	Proyectados
Vario			
Vario rápido de primer orden	—	—	—
Vario rápido	—	—	—
Vario de desenclave	—	—	—
Transporte público			
Red ferroviaria de interés regional	—	—	—
Red metropolitana	—	—	—
Enclave propio estructurante	—	—	—
Red TGV	—	—	—
Red ferroviaria de fletes	—	—	—
Red EDF 400 Kv	—	—	—
Plataforma aeroportuaria	■■■	■■■	■■■
Plataforma portuaria	■■■■	■■■■	■■■■
	■■■■■	■■■■■	■■■■■
	Influencia técnica		

URBANIZACIÓN		
■ Polo de interés regional	■■ Espacio urbanizado	■■■■■ Espacio natural
■■ Polo principal de la primera corona	■■■ Espacio urbanizable	■■■■■ Centro de producción de agua potable
○ Ciudad punto de unión	■■■■ Espacio urbanizable parcialmente	■■■■■ existente
	■■■■■ Espacio de cambio rápido del tejido urbano	■■■■■ Tratamiento de aguas residuales

MEDIO AMBIENTE	
■■■■■ Parque arbulado, bosque o espacio verde	■■■■■ Espacio natural
■■■■■ Espacio paisajístico	■■■■■ existente
■■■■■ Espacio verde a crear	■■■■■ Tratamiento de aguas residuales
■■■■■ Espacio agrícola	■■■■■ Centro de tratamiento de residuos
■■■■■ Red hidrográfica	■■■■■ ● existente
	■■■■■ Perímetro expuesto al ruido de aeropuertos

Plan Síntesis.
(Trama verde y amarilla)

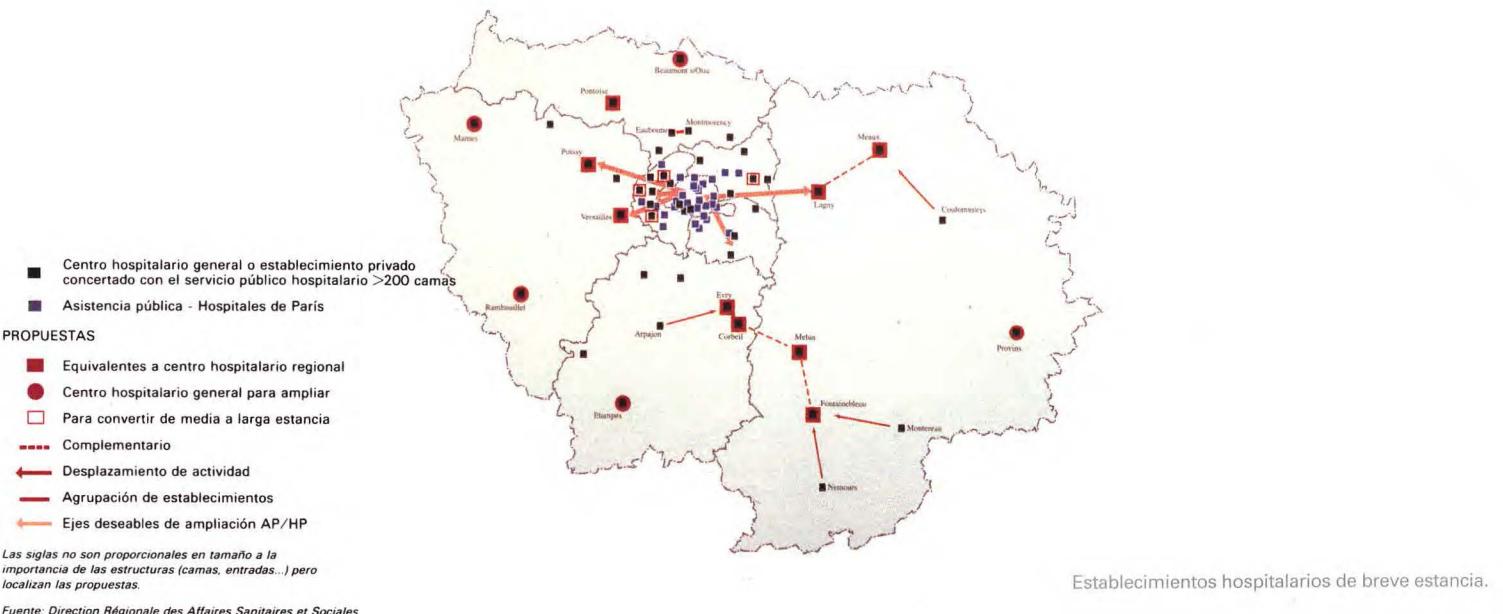
ports en commun rapides devient également plus difficile: la rapidité implique la réduction du nombre des arrêts, donc la concentration des activités autour de ces arrêts (à moins de multiplier les ruptures de charge, ce qui est dissuasif pour les usagers); une telle polarisation implique à son tour la répartition des ressources fiscales de chaque pôle sur les communes environnantes, répartition que les communes les plus favorisées n'acceptent pas volontiers. On est ainsi conduit vers une plus grande diffusion des activités ou, au mieux, vers une polarisation plus fine, qui entraîne l'augmentation du nombre des arrêts sur les lignes de transports en commun. En définitive, la rocade prévue au projet de 1992 sera moins rapide que celle apparue au Schéma de 1976 (et non réalisé).

La descentralización de las instituciones democráticas de 1982

La descentralización de instituciones democráticas de 1982 por último, compaginada con el extremo fraccionamiento de la delimitación municipal (cerca de 1.300 municipios en Ile-de-France y 450 en la aglomeración), compaginada también con el sistema de financiación de los ayuntamientos, tiene un considerable impacto sobre el planeamiento.

Por lo que se refiere a la vida local y la gestión social, el balance de la descentralización es rotundamente positivo. En lo que se refiere al desarrollo económico el panorama se encuentra más matizado. El resurgimiento de iniciativas locales es positivo a priori pero en este caso genera "efectos perversos". Cuanto mayor sea el número de actividades que acojan los municipios –y especialmente aquellos que son ricos– mayores medios tienen de atraer otras nuevas, sin tener la necesidad de asociarse con otros municipios. Por el contrario, los municipios residenciales (sobre todo aquellos que acogen a los colectivos menos favorecidos) son absorbidos por la espiral del empobrecimiento. Con ello aumentan los desequilibrios a la escala de amplios sectores de la aglomeración, desequilibrios que requieren una intervención reguladora del poder central.

En este contexto descentralizado, la implementación de una red de transporte público rápido se



hace igualmente más difícil: la rapidez implica la reducción del número de paradas, con ello la concentración de actividades en torno a esas paradas (a menos que se multipliquen las rupturas de carga, lo cual es disuasorio para los usuarios); una polarización de esta naturaleza implica a su vez el reparto de ingresos fiscales de cada polo sobre los municipios colindantes, reparto que los municipios más favorecidos no aceptan de buen grado. Se llega de esta manera a una mayor difusión de actividades, o en el mejor de los casos, a una polarización más puntual que conlleva el aumento del número de paradas en las líneas de transporte público. En definitiva, la circunvalación prevista en el Avance de 1992 será menos rápida que la prevista en el Esquema de 1976 (y no realizada).

Conclusión

El Avance de 1992 ha tenido que recoger la síntesis de corrientes a veces divergentes. Por un lado, la universalización de la Economía y la construcción europea, la necesidad de «abrir» en consecuencia el espacio regional, hacerlo más fluido, más «flexible», organizandolo para ello en una red de polos y construyendo una malla de medios de comunicación rentables; por otro lado, la voluntad de continuar la obra de descentralización acometida en 1982, dejando una parte muy amplia de iniciativa a las multitud de entidades locales.

Frente a tales corrientes, existen dos actitudes posibles, que han sido adoptadas de común acuerdo:

- encontrar compromisos, producir dosificaciones... (lograr el ejemplo de la circunvalación de transporte público citado anteriormente);
- hacer todo lo posible para que las corrientes se acerquen, incitando a los municipios a agruparse en consorcios, bajo áreas geográficas adecuadas en función de los grandes retos socioeconómicos y funcionales.

Es ahí donde se encuentra, en definitiva, la llave del problema y es por supuesto en este sentido en el que el Estado ha puesto hasta ahora mayor empeño. Para elaborar el nuevo Esquema Director ha articulado la Región en 32 zonas homogéneas dotando a cada una de un equipo de trabajo establecido para cada zona (equipo de trabajo, y no órgano de decisión). Estos 32 equipos dialogan con el equipo central del Esquema Director Regional, asegurando un estrecho contacto con las entidades locales. Una parte de estas se ha unido totalmente al proceso; otras han querido retomar la iniciativa y se han agrupado para elaborar sus propias propuestas. En el fondo importa poco, lo esencial es que se produzca esta toma de conciencia: en una Francia donde es extrema la desmembración municipal, la cooperación entre municipios es el único camino que permite conciliar la descentralización reciente y la construcción del futuro, en un marco regional adaptado a los desafíos europeos.

En conclusion

Le projet de 1992, a dû faire la synthèse de courants parfois divergents. D'un côté, la mondialisation de l'Economie et la construction européenne, la nécessité d'"ouvrir" en conséquence l'espace régional, de le rendre plus fluide, plus "flexible", en l'organisant pour cela en réseau de pôles et en maillant les moyens de communication performants; de l'autre côté, la volonté de poursuivre l'œuvre de décentralisation entreprise en 1982, en laissant une très large part d'initiative à la multitude des collectivités locales.

Face à de tels courants, deux attitudes sont possibles, et ont été adoptées de concert:

– trouver des compromis, opérer des dosages (cf l'exemple de la rocade de transport en commun citée)

– faire le plus possible converger les courants, en incitant les communes à se regrouper en syndicats, sur des aires géographiques pertinentes au regard des grands enjeux socio-économiques et fonctionnels.

C'est bien là que se trouve en définitive la clé du problème, et c'est bien dans ce sens que l'Etat a porté jusqu'ici ses plus grands efforts. Pour élaborer le nouveau Schéma Directeur, il a découpé la région en 32 zones pertinentes et a doté chacune d'une mission d'étude implantée sur place (mission d'étude, et non organe de décision). Ces 32 missions dialoguaient avec l'équipe centrale du Schéma Directeur Régional, tout en assurant un contact étroit avec les collectivités locales. Une partie de celles-ci ont pleinement adhéré au processus; d'autres ont voulu reprendre l'initiative et se sont groupées pour élaborer leurs propres propositions. Peu importe au fond, l'essentiel est que s'opère cette prise de conscience: dans une France où le morcellement communal est extrême, la coopération entre communes est la seule voie pour concilier la décentralisation récente et la construction de l'avenir, dans un cadre régional adapté aux défis européens.