



## LES FRANGES FRANCIENNES, FUTURS LEVIERS DE LA COOPÉRATION INTERRÉGIONALE ?

5

RÉGIONS LIMITOPHES  
À L'ÎLE-DE-FRANCE :  
HAUTS-DE-FRANCE, GRAND EST,  
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ,  
CENTRE-VAL DE LOIRE ET NORMANDIE

2020

DATE BUTOIR D'APPROBATION  
DES SRADDET

661

COMMUNES HORS ÎLE-DE-  
FRANCE COMPRISES DANS L'AIRE  
D'ATTRACTION DE PARIS (INSEE)

LES TERRITOIRES SITUÉS EN LIMITE DE L'ÎLE-DE-FRANCE, COMMUNÉMENT APPELÉS « FRANGES FRANCIENNES », SONT DIFFICILES À APPRÉHENDER DANS LEURS CONTOURS GÉOGRAPHIQUES. ILS RECOUVRENT DES RÉALITÉS DIVERSES EN MATIÈRE DE DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT, DE FONCTIONNEMENT ET DE MODES DE VIE<sup>1</sup>. SI LES FRANGES FONT L'OBJET DE TRAVAUX DEPUIS LONGTEMPS, L'ÉLABORATION DE SCHEMAS RÉGIONAUX D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET) DANS LES RÉGIONS VOISINES A PERMIS D'Y APPORTER UN ÉCLAIRAGE NOUVEAU, RÉINTERROGEANT LES COOPÉRATIONS INTERRÉGIONALES ENTRE L'ÎLE-DE-FRANCE ET LES RÉGIONS DU BASSIN PARISIEN, ET SURTOUT LES INITIATIVES PARTAGÉES DE PROXIMITÉ QUE LES FRANGES PEUVENT DÉVELOPPER.

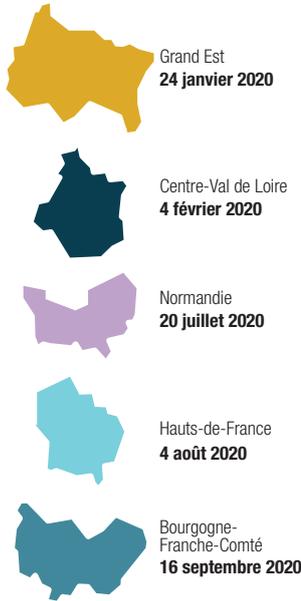
Les nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SradDET) accompagnent la montée en puissance de l'échelon régional sur les enjeux relatifs à l'aménagement du territoire, à la biodiversité et aux transitions environnementales. Aussi, les régions sont interpellées de manière croissante par la gestion des territoires de frange, situés au carrefour de ces problématiques. Dès lors, comment les franges franciliennes, fortement influencées par le rayonnement de la métropole parisienne, sont-elles appréhendées par les régions limitrophes ? Les différentes stratégies qu'elles affichent pour développer un aménagement équilibré reflètent-elles des volontés d'échanges et de coopérations à géométrie variable, ou de défense et de concurrence ? Parce qu'ils traduisent les ambitions de leur région pour les prochaines décennies, les SradDET des cinq régions limitrophes à l'Île-de-France ont été analysés au regard de ces enjeux. Ils donnent également des clés de lecture et des pistes d'orientation pour le prochain exercice de révision du schéma directeur de l'Île-de-France (Sdrif), qui devrait être lancé en 2021.

### LE SRADDET, NOUVEL OUTIL STRATÉGIQUE POUR L'AMÉNAGEMENT DES RÉGIONS

Document de planification stratégique et prescriptif élaboré par la Région, le SradDET a été instauré par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée

**En 2020, une couverture progressive des Sradet dans les régions limitrophes à l'Île-de-France**

Date d'approbation du Sradet



© L'INSTITUT PARIS REGION 2021  
Sources : L'Institut Paris Region 2021

le 7 août 2015. Il a pour vocation d'asseoir la compétence régionale de mise en cohérence et d'articulation des politiques publiques d'une part, et de rationaliser les documents de planification d'échelle régionale d'autre part, en intégrant différents schémas sectoriels relatifs à la biodiversité, au climat, à l'énergie ou aux transports<sup>2</sup>. L'Île-de-France, historiquement couverte par un schéma directeur, n'est pas concernée par ce nouveau document, tout comme la Corse et les régions d'outre-mer, qui possèdent leur propre plan ou schéma d'aménagement d'échelle régionale. Concomitamment à cette montée en compétences des régions dans un délai contraint en matière de planification transversale, le cadre régional a été marqué par des évolutions importantes d'un point de vue géographique, politique, budgétaire et des domaines d'intervention. L'appréhension des changements est donc d'autant plus considérable dans les régions fusionnées, soumises à une nouvelle organisation administrative et à une nécessaire acculturation aux composantes sociales, économiques, environnementales et spatiales des territoires. À ce titre, à l'exception du Centre-Val de Loire, toutes les régions limitrophes à l'Île-de-France ont vu leur périmètre administratif modifié. Ces recompositions ont influencé les nouvelles stratégies des régions du Bassin parisien concernant leurs relations interrégionales. L'Île-de-France, du fait de sa situation de carrefour et de son fort rayonnement, occupe une place à part dans les stratégies des régions. Ainsi, les espaces de « contact » que représentent les franges franciliennes, caractérisées par des dynamiques spécifiques, font l'objet d'une attention particulière dans les Sradet des régions concernées. Elles revêtent une importance stratégique pour la mise en œuvre de l'aménagement sobre et solidaire de demain, dans un contexte de renforcement des interdépendances territoriales.

**DES COOPÉRATIONS INTERRÉGIONALES DICTÉES PAR LES NOMBREUSES INTERDÉPENDANCES AVEC L'ÎLE-DE-FRANCE**

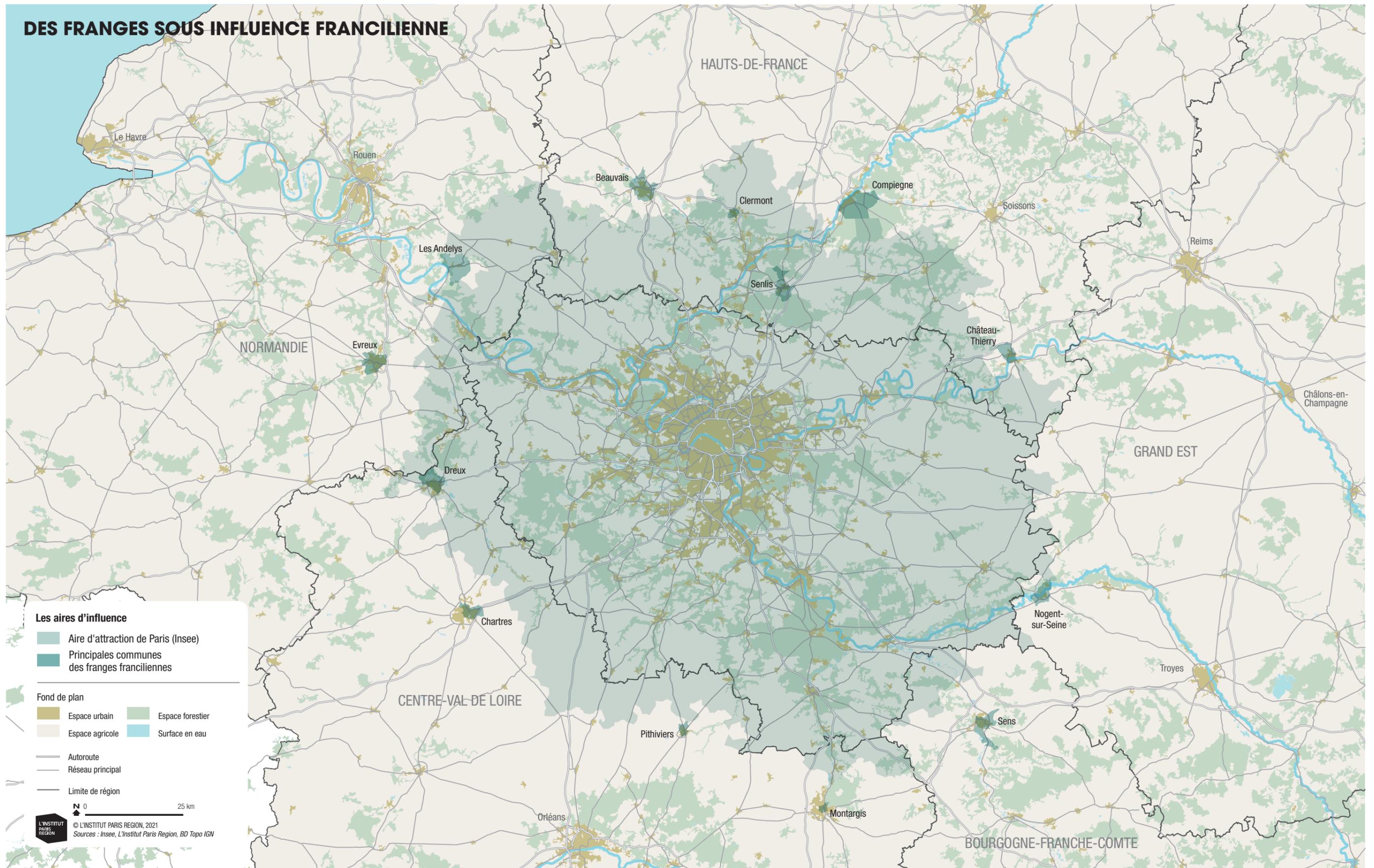
De manière générale, les Sradet analysés partagent la volonté de développer et de renforcer les relations et les échanges extrarégionaux, à travers la consolidation du dialogue avec les territoires voisins et la coordination de politiques thématiques dépassant les périmètres administratifs régionaux. Cette volonté s'illustre à travers l'intitulé des objectifs inscrits dans les schémas, souvent énoncé en première position : « S'engager dans des coopérations interrégionales » (Bourgogne-Franche-Comté), « Une région coopérante avec les régions qui l'entourent » (Centre-Val de Loire)... Derrière cette volonté d'ouverture, il s'agit pour la plupart des régions de tirer parti des dynamiques externes afin de générer du développement, notamment économique. Comme le souligne le Sradet des Hauts-de-France, « faire le choix de l'ouverture, c'est favoriser la création d'emplois en tirant parti des interrelations »<sup>3</sup>. Les notions

de région « carrefour », ou de région « à 360° », fréquemment évoquées dans les rapports d'objectifs des schémas, sont mobilisées pour insister sur le besoin de coopérations, tant transfrontalières (les Hauts-de-France avec Londres et Bruxelles, la Bourgogne-Franche-Comté avec la Suisse, ou le Grand Est avec ses partenariats européens) qu'interrégionales. Sur ce dernier point, les relations avec l'Île-de-France occupent une place de choix.

L'Île-de-France est ainsi évoquée à de nombreuses reprises dans les schémas. Leur partie « diagnostic » reconnaît la forte influence exercée par la métropole régionale, à l'image du Sradet des Hauts-de-France, qui rappelle que 8 % de la richesse produite dans la région est induite par l'influence francilienne, et que les 122 000 navetteurs à destination de l'Île-de-France (soit 2 % des habitants des Hauts-de-France) captent 4 milliards d'euros de masse salariale sur 161 milliards à l'échelle des Hauts-de-France (soit 2,5 %).

Fortement impactées par le développement francilien, les régions limitrophes développent en conséquence de nombreux sujets de partenariat. Ils ont trait à des thématiques « historiques », déjà présentes dans les schémas régionaux antérieurs (les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, ou Sradet, non opposables aux documents d'urbanisme de rang inférieur, contrairement aux Sradet), à l'image des transports (liaison Roissy-Picardie dans le schéma des Hauts-de-France, création d'un canal à grand gabarit sur la Seine entre Bray et Nogent dans celui du Grand Est...) ou du développement économique (Cosmetic Valley dans le Centre-Val de Loire, Contrat de plan interrégional État-Régions Vallée de Seine avec la Région Normandie...).

Mais les régions insistent également sur la fonction « d'espace de ressources » qu'elles occupent pour le développement de la région parisienne, ce qui leur permet de créer de nouveaux liens attachés au métabolisme francilien. Il en est ainsi des questions énergétiques et alimentaires, qui révèlent en creux le besoin de mieux structurer les filières, dans le but de répondre aux besoins croissants des Franciliens, ou de celles relatives aux matériaux de construction et à la gestion des déchets, dans le contexte de construction du Grand Paris Express. Le récent objectif zéro artificialisation nette (ZAN), apparu dans le Plan biodiversité de 2018, est également fortement affiché au sein des Sradet. Ces derniers ciblent pour une large part le rôle de l'Île-de-France, dont les impacts fonciers liés à son développement débordent largement de son périmètre administratif. Cela se traduit par une multiplication des pressions environnementales et agricoles exercées par l'étalement pavillonnaire et logistique sur les franges de la région : les territoires de Creil et de Senlis, dans l'Oise, la zone comprise entre Montargis et Dreux, au sud-ouest de l'Île-de-France, ou encore le nord de l'Yonne. L'ensemble de ces sujets transrégionaux met en évidence les fortes relations entre les régions du Bassin parisien et l'Île-de-France.



## LES FRANGES FRANCILIENNES, TERRITOIRES À FORTS ENJEUX POUR LES RELATIONS INTERRÉGIONALES

Les territoires des franges franciliennes, à travers leur situation stratégique au regard des interdépendances régionales, sont fortement mis en lumière dans les Sraddet. En témoigne leur territorialisation en tant qu'« espaces à enjeux » au sein de trois des cinq Sraddet du Bassin parisien (Normandie, Centre-Val de Loire et Hauts-de-France). Considérés comme stratégiques pour la coopération interrégionale, du fait de leur localisation et des dynamiques qu'ils accueillent, ces espaces sont néanmoins évoqués de manière ambivalente au sein des différents schémas régionaux.

Ils peuvent ainsi être présentés comme des supports d'opportunités pour les régions, grâce à leur dynamisme démographique et résidentiel, alimenté par l'installation d'actifs franciliens à la recherche d'un cadre de vie attrayant et proche d'espaces naturels et boisés. Le Sraddet du Grand Est rappelle ainsi la vitalité démographique de ses territoires de frange avec l'Île-de-France, supérieure à la moyenne régionale. Les nouveaux actifs qui s'installent au sein des franges forment une population jeune, ce qui concourt à la plus grande attractivité des villages et des villes situés dans les franges.

Le développement des activités économiques et touristiques, facilité par une bonne desserte en transports, participe également à cette tendance dont tirent parti les collectivités locales. Ainsi, il s'agit d'« optimiser les retombées des dynamiques franciliennes » (Sraddet des Hauts-de-France) en facilitant les conditions d'accueil de nouveaux habitants ou entreprises.

Interpellées par ce « desserrement francilien », les régions limitrophes à l'Île-de-France alertent cependant aussi sur les externalités négatives et les menaces qui se dressent au sein des espaces de frange. Il s'agit ainsi d'en « réguler les impacts » (Sraddet de Normandie) ou d'en « maîtriser les effets » (Sraddet du Centre-Val de Loire). Le dynamisme démographique s'accompagne en effet d'un phénomène de périurbanisation, à l'origine de plusieurs pressions : altération des paysages et des ressources (foncier, eau, biodiversité...), engorgement des réseaux de transport et augmentation des nuisances qui en découlent (bruit et pollution), hausse du coût du foncier, déséquilibre habitat-emploi...

## DES OUTILS D'AMÉNAGEMENT À RENFORCER POUR ASSURER LE BON DÉVELOPPEMENT DES FRANGES

Face à ces constats, les régions invitent à renforcer les partenariats sur ces territoires, afin de garantir leur développement de manière cohérente et durable. Les Sraddet rappellent parmi leurs objectifs la nécessité d'« encourager les coopérations aux interfaces du territoire régional » (Bourgogne-Franche-Comté) et préconisent de « mettre en place des outils spécifiques d'aménagement durable pour les "franges franciliennes" » (Normandie),

outils destinés à organiser de manière partagée et concertée leur développement.

La situation stratégique des franges, à l'interface entre plusieurs aires d'influences régionales, plaide pour une vision globale, qui inclut les questions de mobilités pendulaires et de réseaux de transport, de développement économique, d'aménagement logistique, de structuration des polarités urbaines et rurales, de ressources et d'environnement.

Néanmoins, les dispositifs envisagés font l'objet d'un développement inégal selon les régions. Si, par exemple, le Sraddet des Hauts-de-France propose de définir une stratégie partagée et interrégionale afin de « limiter l'effet résidentiel francilien et la dilution urbaine qui en résulte », ses modalités d'application ne sont pas précisées. D'autres documents mettent en avant des outils de manière plus détaillée, à l'image du Sraddet de Normandie qui évoque dans son rapport d'objectifs la mobilisation des outils de gestion foncière existants, en association avec l'Établissement public foncier (EPF), et préconise des principes d'aménagement : favoriser le renouvellement urbain en centre-bourg, densifier autour des gares, préserver les vallées et la biodiversité, etc. Le schéma du Centre-Val de Loire affiche des orientations similaires et préconise la création d'un observatoire régional sur le foncier.

Mais malgré leur inscription en tant qu'« espaces à enjeux », qui justifieraient l'édiction de règles spécifiques, les franges ne font l'objet d'aucune traduction dans les fascicules de règles des Sraddet, limitant de fait les interventions envisageables dans le cadre de ces documents. Cela tient notamment à deux raisons : de manière générale, les Sraddet approuvés ont une faible portée normative, préférant mettre l'accent sur une vision régionale et renvoyer la question des outils réglementaires aux documents d'urbanisme de rang inférieur tels que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le plan local d'urbanisme (PLU) ; et de manière plus spécifique, ils se caractérisent par une incapacité à territorialiser et différencier des règles en fonction de l'espace régional, *a fortiori* sur des territoires à cheval sur plusieurs régions.

À l'avenir, les prochaines générations de Sraddet devront renforcer l'ingénierie mobilisable pour assurer le développement des franges franciliennes, en s'appuyant sur les acteurs locaux en présence : Parcs naturels régionaux (PNR), dont certains sont partagés par plusieurs régions<sup>4</sup>, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), établissements publics locaux, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), etc.

La création d'observatoires interrégionaux sur le foncier, regroupant ces acteurs de part et d'autre des limites régionales, pourrait également être envisagée. Enfin, la prochaine mise en révision du Sdrif de 2013 représente l'opportunité d'associer étroitement à l'exercice les régions limitrophes à l'Île-de-France, et de dessiner une stratégie commune à visée opérationnelle.

## REMOBILISER L'ÉCHELLE DU BASSIN PARISIEN

Avec les Sraddet, le législateur a choisi de remettre en avant la notion d'égalité des territoires, dont les régions seraient les garantes à travers leur capacité à identifier et organiser les interdépendances entre les territoires locaux. Or, les franges franciliennes restent des espaces complexes à appréhender, du fait de la forte influence exercée par le fonctionnement métropolitain. À côté de cette question d'égalité, les régions s'affirment ainsi comme « fonction d'autorité organisatrice de la métropolisation »<sup>5</sup>.

Mais à l'aune des nouveaux défis liés aux objectifs zéro artificialisation nette (ZAN) et zéro émissions nettes (ZEN) ou à l'économie circulaire, qui s'affranchissent tous des limites administratives, les franges s'avèrent des espaces à la fois essentiels et sensibles, dont le développement doit être pensé et organisé à une échelle interrégionale large. Ces réflexions doivent nourrir le futur exercice de révision du schéma directeur de l'Île-de-France, comme l'a souligné Sylviane Delmas, la présidente de la commission Aménagement du territoire du Ceser de la région, lors du cycle de webinaires « Île-de-France 2040 » organisé par L'Institut Paris Region<sup>6</sup> : « L'économie circulaire dans les territoires de frange ne peut se mettre en place qu'avec une vision à 360 degrés. Donc forcément, pour le territoire de l'Île-de-France, 360 degrés, ça veut dire qu'il faut passer de l'autre côté de la limite régionale, en mettant en avant le développement endogène de chaque territoire dans une dynamique de réciprocité. »

Dès lors, les nouvelles coopérations qui se dessinent appellent à une meilleure articulation entre les Sraddet et le futur Sdrif, afin de mettre en place des outils partagés. Elles plaident également pour la réactivation de l'échelle du Bassin parisien et la mise en avant du concept de « bio-région », comme évoqué par l'architecte Christine Leconte au cours des échanges, afin de penser les nouveaux enjeux énergétiques et écologiques. Pour reprendre les propos du géographe Xavier Desjardins, en conclusion du webinaire sur l'Île-de-France et la planification de demain, « la question du Bassin parisien va revenir, parce que quand on parle d'économie circulaire sur les aspects alimentaires, de matériaux de construction, de bassin de ressources, de proximité, on ne peut évidemment pas se limiter à l'Île-de-France. Il y a une nécessité de ré-arrimer le Bassin parisien, de renouer des relations ». ■

Thomas Cormier, urbaniste  
département Planification (Sandrine Barreiro, directrice)

## RESSOURCES

- Cécile Diguët, Estelle Pautal, « Territoires du Bassin parisien : vers de nouvelles réciprocités », *Note rapide*, n° 787, L'Institut Paris Region, octobre 2018.
- Daniel Behar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, « Faire région, faire France, Quand la région planifie », Berger-Levrault, avril 2021.
- « Les franges franciliennes, quelles réalités en 2020 ? », webinaire en ligne, L'Institut Paris Region et l'ANCT, novembre 2020.
- Camille Montuelle, « Pour un aménagement concerté et équilibré des franges franciliennes : quelles nouvelles coopérations interrégionales ? », Ceser Île-de-France et Centre-Val de Loire, rapport adopté le 29 avril 2021.
- Sraddet des régions Hauts-de-France, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire et Normandie, disponibles en ligne.

1. Cela a été rappelé lors du webinaire organisé par L'Institut le 26 novembre 2020, associant l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la Région, les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) Île-de-France et Centre-Val de Loire, ainsi que l'Insee. [www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/les-franges-franciliennes-queelles-realites-en-2020/](http://www.institutparisregion.fr/amenagement-et-territoires/les-franges-franciliennes-queelles-realites-en-2020/).
2. Le Sraddet se substitue aux schémas sectoriels suivants : schéma régional de cohérence écologie, schéma régional climat air énergie, schéma régional de l'intermodalité, schéma régional des infrastructures et des transports, et plan régional de prévention et de gestion des déchets.
3. Sraddet de la région Hauts-de-France, partie 2 Vision régionale, p. 57.
4. C'est notamment le cas du Parc naturel régional Oise – Pays de France. [www.parc-oise-paysdefrance.fr/](http://www.parc-oise-paysdefrance.fr/).
5. Daniel Behar, Sacha Czertok, Xavier Desjardins, « Faire région, faire France, Quand la région planifie », Berger-Levrault, avril 2021.
6. [www.institutparisregion.fr/planification/ile-de-france-2040/ile-de-france-2040/](http://www.institutparisregion.fr/planification/ile-de-france-2040/ile-de-france-2040/).

### DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

### DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

### RÉDACTION EN CHEF

Laurène Champalle

### MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

### INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Laurie Gobled

### MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

### FABRICATION

Sylvie Coulomb

### RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

### L'Institut Paris Region

15, rue Falguière  
75740 Paris cedex 15  
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 2724-928X  
ISSN ressource en ligne  
2725-6839



[institutparisregion.fr](http://institutparisregion.fr)

