

DES MÉCANISMES D'ÉVOLUTION DIFFICILES À MAÎTRISER

Quelles sont les causes et les tendances profondes des mutations économiques et sociales ?

Quel est le jeu des grands acteurs économiques et politiques ?

La réponse à ces questions permet de mieux comprendre les transformations actuelles et d'agir ainsi plus efficacement.

Le poids du temps

Le temps est une dimension fondamentale du développement urbain. La lente cristallisation de Paris s'est opérée sur près de deux millénaires. Il a fallu, en revanche, à peine plus d'un siècle, de 1850 à 1960, pour que la banlieue se développe par vagues successives.

Les conséquences d'une croissance inorganisée...

Les conditions mêmes de cette croissance, qui s'est faite de manière entièrement spontanée sur des communes dépourvues de tout moyen d'action, sans contrôle ni volonté organisatrice au moins jusqu'aux années 60, ont produit des résultats désastreux.

Au début du siècle, seul Paris avait bénéficié de la profonde modernisation d'Hausmann et de la construction du métro. En banlieue, il faut attendre les années 30 pour voir apparaître, à l'initiative du conseil général de la Seine, les premières tentatives de planification et d'aménagement. Elles n'ont cependant débouché sur aucune action d'équipement ou d'aménagement d'importance, sur aucune réservation foncière de grande ampleur.

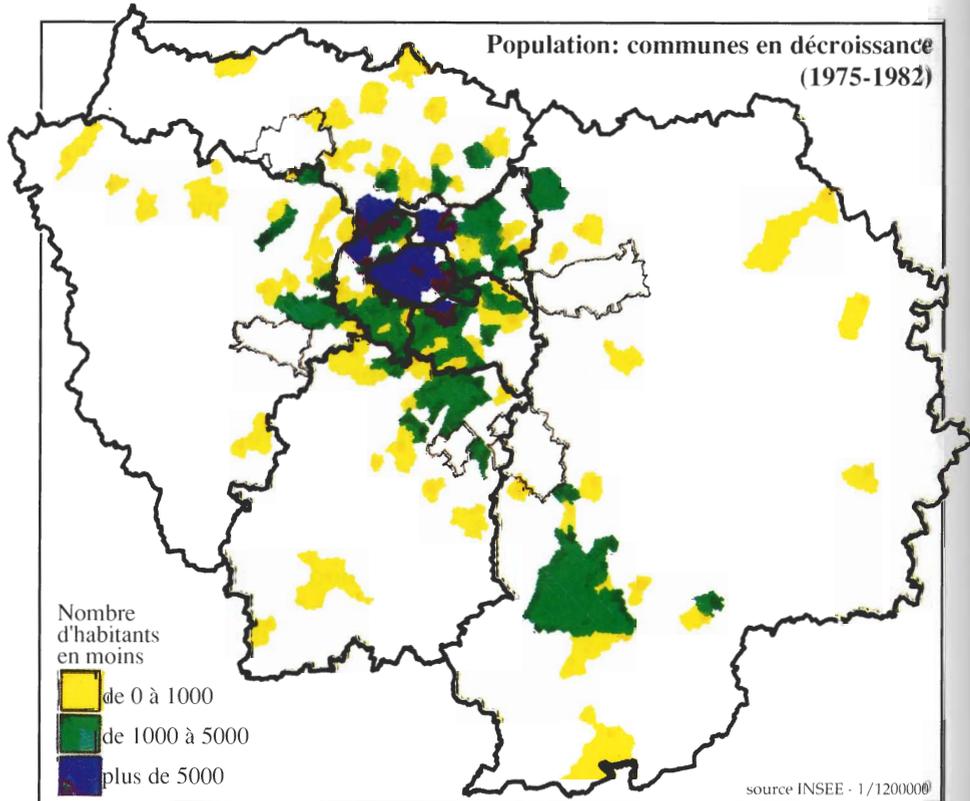
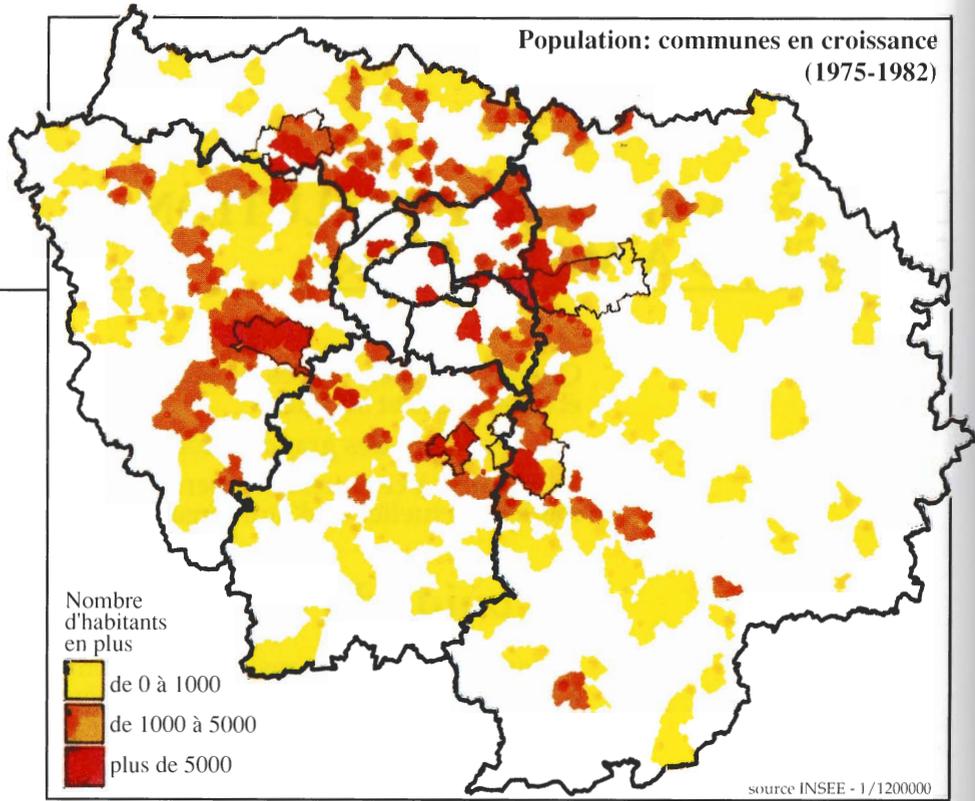
... n'ont pas été entièrement résorbées par le schéma directeur de 1965

Au début des années 60, la majeure partie de la banlieue était vétuste, sous-équipée, de médiocre qualité, alors que l'agglomération était confrontée à une vive croissance urbaine.

C'est ce double défi qu'a dû relever le schéma directeur de 1965. Il y a répondu par la création des villes nouvelles et par le dessin d'un vaste réseau ferré et autoroutier.

Cette profonde modernisation et ce changement de dimension de la métropole n'ont pas résolu pour autant tous les problèmes accumulés sur près d'un siècle. Une large part du passif reste à la charge des politiques urbaines à venir et devra donc être prise en compte dans le nouveau schéma directeur.

Malgré le ralentissement démographique, la croissance urbaine s'est poursuivie



L'évolution de la population et de ses modes de vie

Autrefois moteur de l'évolution de la région, la poussée démographique n'en est plus aujourd'hui le facteur déterminant. Mais il peut sembler paradoxal que, malgré le ralentissement démographique, la croissance urbaine se soit poursuivie. La consommation d'espace à la périphérie et la demande de logements sont restées très fortes, les besoins de transports se sont considérablement accrus.

C'est que la croissance démographique modérée se double en fait d'une évolution importante des structures mêmes de la population et de ses modes de vie.

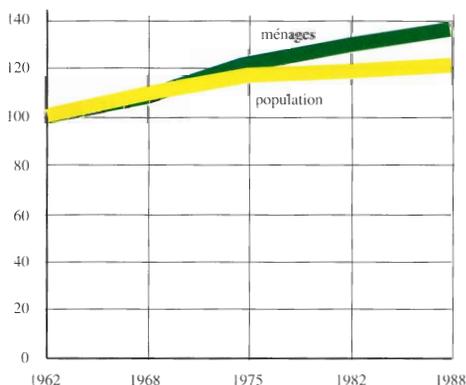
La population se stabilise, le nombre de ménages augmente

Deux constats s'imposent: d'une part, l'allongement de l'espérance de vie entraîne une progression rapide du nombre des personnes âgées et très âgées ; d'autre part, l'évolution des comportements se traduit par l'éclatement de la cellule familiale, les divorces, les résidences séparées...

Ces phénomènes conduisent à une réduction de la taille moyenne des ménages et à une augmentation sensible de leur nombre.

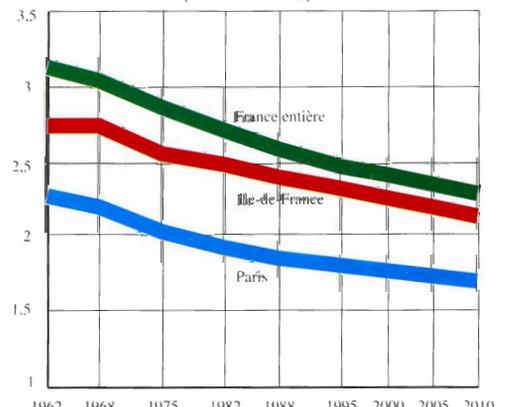
La réduction de la taille des ménages n'induit pas des besoins en logements plus petits. En effet, l'élévation des revenus s'accompagne d'exigences croissantes de confort et d'espace.

Evolutions comparées de la population et des ménages (1962 - 1988)



source : INSEE - estimation DREIF-IAURIF

Evolution de la taille moyenne des ménages (1962 - 2010)



sources : INSEE - estimation DREIF-IAURIF

Les structures familiales sont plus variées et plus instables

Simultanément, les modes de vie se diversifient. A côté de la cellule familiale traditionnelle, couples non mariés, familles monoparentales, vies solitaires se multiplient, avec des passages plus fréquents d'un modèle à l'autre. Le travail des femmes continue à se développer et la durée de l'activité féminine s'allonge. De plus en plus, dans la structure familiale traditionnelle, les deux époux travaillent.

La demande de logements reste vive, notamment dans le centre

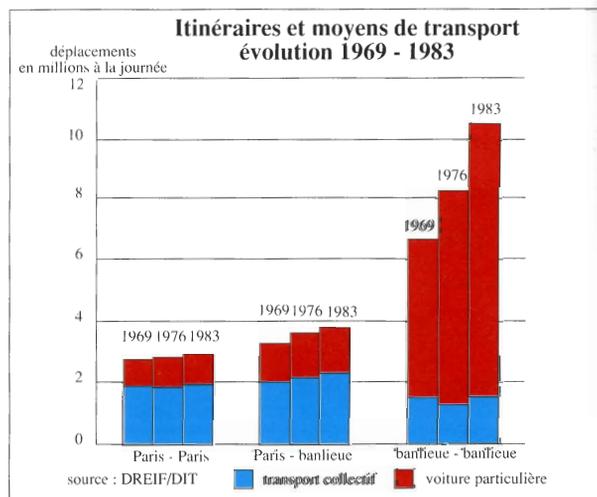
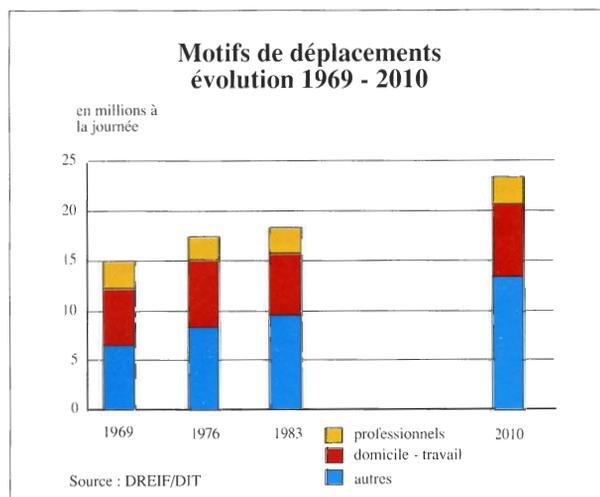
Tout ceci entraîne une demande importante de logements, notamment dans le centre mieux pourvu en équipements, et des besoins de changement de domicile accrus. Mais ceux-ci se heurtent à une rigidité du marché immobilier renforcée par le ralentissement de la construction et la stagnation du parc locatif. Ces discordances expliquent en partie les tensions constatées sur le marché du logement dans la zone centrale.

La demande de déplacements augmente

La double activité familiale limite la possibilité pour les ménages d'habiter à proximité de leurs lieux de travail. Conjugée à l'émergence de nouveaux pôles d'emploi moins centraux et de zones d'habitat plus périphériques, elle contribue à diversifier et à allonger les trajets domicile-travail. Les achats, la détente, les loisirs et la vie sociale se développent. Les déplacements sont ainsi plus nombreux et plus variés. L'écart entre cet accroissement de la mobilité et les rythmes de réalisation d'infrastructures nouvelles est une des raisons de la dégradation des conditions de transports.

Les exigences de qualité s'accroissent

L'élévation générale du niveau de vie crée des exigences nouvelles : logements plus grands et mieux équipés, transports plus confortables et plus rapides, équipements plus nombreux et plus proches...



Les mouvements de l'économie transforment l'espace...

Le processus de transformation de la ville

La modernisation de l'appareil économique régional se traduit par d'importantes mutations. Des entreprises ferment, d'autres apparaissent. Certaines, pour se développer, vendent leurs locaux et financent des implantations plus spacieuses et plus modernes.

La fabrication et le stockage, fortement consommateurs d'espaces et qui génèrent des trafics de marchandises importants, quittent une zone centrale devenue trop chère et congestionnée.

Les activités tertiaires supérieures recherchent une main d'œuvre qualifiée et des contacts faciles avec leurs partenaires économiques. Leur forte valeur ajoutée leur permet de supporter des coûts de localisation élevés. Elles tendent à se regrouper et à s'installer à proximité des résidences de ceux qui participent le plus activement à leurs transformations: les cadres moyens et supérieurs.

Ainsi disparaissent des usines parfois très anciennes, des terrains tombent en friche et, après des périodes plus ou moins longues, leur réutilisation transforme profondément de nombreux quartiers au centre de l'agglomération.

Ainsi les bureaux se regroupent en quelques endroits où s'installent ensuite les entreprises de services les plus dynamiques.

Les mouvements d'entreprises modifient aussi les déplacements du personnel et ses choix de domicile ; ils orientent de ce fait le développement urbain. Ils ont en outre des effets positifs ou négatifs sur l'image de certains quartiers, dont les marchés immobiliers se font l'écho.

...dans le cadre des marchés fonciers et immobiliers

Comment fonctionnent ces marchés ? Essentiellement en fonction des perspectives de plus-values.

Par exemple, devant un projet d'urbanisation, le propriétaire agricole trouve plus avantageux de céder ses terres que de continuer à les exploiter. En ville, la plus-value s'obtient par une densification ou un meilleur usage du sol. Sans perspective de valorisation suffisante, les propriétaires conservent leurs terrains.

Très souvent, cette valorisation résulte d'aménagements récents et de quelques projets réussis. Elle suscite alors l'apparition de nouveaux projets.

Ce mécanisme cumulatif a toujours existé. Il est aujourd'hui amplifié par l'internationalisation de l'économie et l'apparition de grands groupes français et étrangers disposant d'énormes moyens financiers qui peuvent ainsi intervenir fortement sur la ville.

LES MODES D'OCCUPATION DU SOL (MOS) EN 1982



On remarque plus particulièrement les zones industrielles (en violet) du nord, sujettes à de profondes mutations, et les fortes différences de densité d'habitat entre Paris (en rouge) et la banlieue pavillonnaire (en jaune).

C'est ainsi que se réalise le projet Eurodisneyland, que des quartiers nouveaux sont en cours de construction, suite à l'apparition de grandes opportunités foncières, et que sont actuellement proposés des projets d'autoroutes souterraines à péage en zone centrale.

Face à ces acteurs privés (propriétaires fonciers, entrepreneurs, promoteurs, investisseurs, grands groupes français et étrangers), les acteurs publics ont à faire prévaloir l'intérêt général et à exercer un rôle de régulation, parfois même d'anticipation.

Le rôle éminent des communes

Les plus directement concernées sont les communes car la décentralisation leur a confié des compétences très étendues en matière d'urbanisme. En cohérence avec le schéma directeur régional et les schémas locaux, elles définissent leur plan d'occupation des sols (POS), approuvent les programmes des zones d'aménagement concerté (ZAC), exercent leur droit de préemption, délivrent les permis de construire. Elles peuvent, en outre, intervenir dans l'aménagement et la construction par les financements qu'elles apportent aux programmes sociaux et, plus directement, par les sociétés d'économie mixte d'aménagement (SEM) et par les organismes constructeurs de logements sociaux qu'elles ont créés ou qu'elles contrôlent.

L'influence de l'Etat et de la Région

Toutefois, leurs interventions se situent dans un cadre général qui, s'agissant de la construction sociale, est largement déterminé par l'Etat. C'est l'Etat qui définit le cadre réglementaire comme le volume global des subventions et qui répartit cet effort financier entre les opérations proposées.

La Région intervient aussi en ce domaine et développe des politiques d'aide à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux et intermédiaires. Les départements y participent également.

Les contraintes locales

C'est dans ces limites, en fonction de leurs options et selon leurs moyens propres, que les communes déterminent leur politique d'aménagement et d'urbanisme. Elles doivent tenir compte des attentes des populations. Dans bien des cas, celles-ci tiennent au cadre de vie qu'elles ont choisi et ne souhaitent pas des politiques urbaines très actives. La demande de nouveaux logements sociaux peut, selon la composition sociologique locale et les besoins, être plus ou moins forte.

Les communes ont aussi à prendre en compte les incidences financières de leur politique. Les activités fournissent davantage de ressources aux

La confrontation de ces logiques et des volontés communales produit des évolutions complexes.