

direction  
régionale  
de l'Équipement  
d'Ile de France

Réflexions sur l'avenir de l'Ile-de-France

Rapport du groupe de travail

# Zone dense

élaboré sous la responsabilité de

**Christian Bouvier**,

Directeur Général de l'Établissement public pour l'aménagement de la  
région de la Défense

Président du groupe de travail

décembre 2003



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
et du Logement



Réflexions sur l'avenir de l'Ile-de-France

Rapport du groupe de travail

# Zone dense

élaboré sous la responsabilité de

**Christian Bouvier,**

Directeur Général de l'Etablissement public pour l'aménagement de la région  
de la Défense

Président du groupe de travail

**décembre 2003**



## Avertissement aux lecteurs

La planification d'ensemble du développement et de l'aménagement de la région Île-de-France a été initiée avec le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965 ; ce schéma s'inscrivait dans la vaste réforme des institutions de la région capitale menée par Paul Delouvrier. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France en 1976 et le schéma directeur de l'Île-de-France approuvé en 1994 ont assuré la continuité et l'adaptation de cet outil de mise en cohérence dans le temps et dans l'espace des politiques publiques qui contribuent au développement solidaire et à l'attractivité de l'espace régional.

La compétence d'élaboration du schéma directeur régional a été transférée au Conseil régional d'Île-de-France par la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995. Le code de l'urbanisme prévoit l'association de l'État et l'approbation par décret en Conseil d'État du schéma.

Sans préjuger de l'opportunité, de la date et des modalités d'éventuelles décisions de mise en révision du schéma directeur qui relèvent donc aujourd'hui du Conseil régional d'Île-de-France, la Direction régionale de l'équipement a engagé à la demande du préfet de région une démarche prospective sur des thèmes clés pour l'avenir de l'Île-de-France. Les dix thèmes ci-dessous ont été examinés par des groupes de travail réunissant des spécialistes invités *intuitu personae*, sous la présidence de personnalités pour l'essentiel extérieures à l'administration de l'État en Île-de-France.

Il a semblé utile d'assurer une diffusion appropriée de ces analyses et propositions techniques. Ces travaux réunissent chacun les réflexions d'un groupe d'experts et ne constituent, bien sûr, pas une prise de position de l'État. Ils sont publiés sous la responsabilité de leurs auteurs, à savoir les présidents des groupes de travail.

- Les nouvelles formes de planification de l'Île-de-France – président : Gérard MARCOU, professeur de droit public à l'université de Paris I
- La place de la région dans le monde et en Europe – président : Régis BAUDOIN, directeur général de l'Agence régionale de développement
- La politique d'aménagement multipolaire du territoire régional – président : Daniel SENE, ingénieur général des ponts et chaussées
- Les espaces périurbains et ruraux du schéma directeur – président : Alain DASSONVILLE, ingénieur général du Génie rural, des eaux et des forêts
- Le développement économique à long terme de la région – président : Jean-Pierre MONNOT, directeur régional de la Banque de France
- L'évolution des modes de vie et qualité de vie – présidente : Marion SEGAUD, professeur de sociologie à l'Université du Littoral
- Les solidarités urbaines – président : Éric SCHMIEDER, inspecteur général des affaires sanitaires et sociales
- La mobilité – président : François-Régis ORIZET, directeur délégué de la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France
- La prise en compte dans la planification régionale de la gestion des ressources, des déchets, des nuisances, des risques et des crises – président : Victor CONVERT, préfet, président du Conseil d'administration de l'Institut National des Études de Sécurité Civile
- La zone dense – président : Christian BOUVIER, directeur général de l'Établissement Public pour l'Aménagement de la Défense



Ce rapport a été élaboré par un groupe de travail présidé par

Christian Bouvier, Directeur général de l'Établissement public pour l'aménagement de la région de La Défense et dont les membres étaient :

Yannick Tondut, Préfecture de région Ile-de-France (PRIF)

François Dugény, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF)

Anca Duguet, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF)

Vincent Midy, Préfecture de Paris, Direction de l'Urbanisme, du Logement et de l'Équipement (DULE)

Michèle Gonnat-Chaubet, Préfecture de Paris, Direction de l'Urbanisme, du Logement et de l'Équipement (DULE)

Alain Glévarec, Préfecture de Paris, Direction de l'Urbanisme, du Logement et de l'Équipement (DULE)

Laurence Daude, Préfecture de Paris, Direction de l'Urbanisme, du Logement et de l'Équipement (DULE)

Michelle-Angélique Nicol, Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)

Pierre-Claude Morin, Direction régionale Interdépartementale de l'Agriculture et de la Forêt (DRIAF)

Jean Foisil, Direction départementale de l'Équipement de Seine St-Denis (DDE 93)

Philippe Matheron, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

Carole Boubliil, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)

Jean-Yves Boisseleau, Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France Division de l'Habitat (DREIF / DH)

Jean-Claude Noël, Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France, Division de l'Urbanisme et du schéma directeur (DREIF / DUSD)

Rapporteur :

Dominique Dupré-Henry, Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France Division de l'urbanisme et du schéma directeur (DREIF / DUSD)

Avec les contributions de :

Yannick Tondut, Préfecture de région puis Direction départementale de l'Équipement des Hauts-de-Seine

François Dugény, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France

Jean Foisil, Direction Départementale de l'Équipement de Seine Saint-Denis

Philippe Matheron, Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Michelle-Angélique Nicol, Atelier parisien d'urbanisme

G.Chabert, Direction générale des collectivités locales

Jean-Claude Noël, Division de l'Urbanisme et du schéma directeur / Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France

Jean-Frédéric Laffargue, Division de l'Urbanisme et du schéma directeur / Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France

Pascale Rohaut, Division de l'Urbanisme et du schéma directeur / Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France

Jean-Yves Boisseleau, Division de l'Habitat / Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France

François Poupard, Division des infrastructures et des transports / Direction régionale de l'Équipement Ile-de-France

La publication du rapport a été assurée à la Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France par Yannis Imbert et Emmanuelle Airaud.



## Sommaire

<b>1</b>	<b>Constat.....</b>	<b>11</b>
1.1	Éléments pour un suivi du SDRIF: évolution de la population et de l'emploi .....	11
1.2	Diagnostic territorial.....	13
1.3	Les spécificités du paysage en petite couronne .....	16
1.4	L'habitat dans la zone dense.....	18
1.5	La desserte de la zone dense .....	21
1.6	Les équipements dans la zone dense .....	25
1.7	La trame verte de l'agglomération centrale .....	26
1.8	La fiscalité locale .....	28
<b>2</b>	<b>Enjeux et propositions.....</b>	<b>31</b>
2.1	Valoriser la zone dense .....	33
2.1.1	Respecter la structure spatiale historique de la métropole et requalifier la première couronne .....	33
2.1.2	Préserver les espaces verts, mettre en valeur le paysage .....	34
2.1.3	Mettre en place des équipements structurants.....	35
2.1.4	Adapter la politique des transports .....	35
2.2	Lutter contre les disparités sociales et spatiales .....	37
2.2.1	Mieux implanter les grands équipements .....	37
2.2.2	Favoriser la mixité dans l'habitat .....	37
2.2.3	Poursuivre la politique de rééquilibrage des implantations tertiaires .....	38
2.2.4	Réduire les disparités de la fiscalité locale .....	39
2.3	Promouvoir des développements actifs.....	39
2.3.1	Potentialités et freins à la densification .....	40
2.3.2	Assistance à la densification .....	45
<b>3</b>	<b>Perspectives d'évolution .....</b>	<b>47</b>
3.1	Paris et sa couronne dans l'aménagement de l'Île de France : esquisse d'organisation territoriale 47	
3.1.1	Inscrire la zone urbaine dense dans le système polycentrique francilien .....	47
3.1.2	Recomposer la ville dense sur elle-même.....	48
3.1.3	Pour une stratégie d'organisation des territoires .....	48
3.2	Paris et les communes limitrophes.....	49
3.3	Le développement économique et territorial de Paris et la petite couronne .....	53
3.4	Quelles perspectives dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle démarche de planification régionale .....	59



## PREAMBULE

L'agglomération dense accueille un peu plus de la moitié de la population et environ deux tiers de l'activité régionale. Sans que ses limites soient bien définies, il est possible de considérer que Paris et les trois départements de la petite couronne en constituent une bonne approximation, même si quelques franges de ces trois départements relèvent de la ceinture verte, et que l'agglomération dense déborde sur le Val d'Oise (d'Argenteuil à Sarcelles).

Une orientation forte est exprimée dans le SDRIF pour une reconquête de cette zone dense, condition d'une réduction de la pression à l'étalement en tache d'huile et de l'affirmation du système polycentrique régional. Cependant, les difficultés réelles rencontrées dans la mise en œuvre d'une stratégie, qui ne s'exprime guère en forme juridique opposable, invitent à un nouvel examen approfondi.

Des enjeux régionaux sont particulièrement localisés dans cette agglomération dense : rééquilibrage de l'Ile-de-France, rôle international de Paris et de sa région, qualité de vie, solidarités urbaines et sociales.

La recomposition de la ville dense sur elle-même mérite donc une réflexion approfondie portant sur Paris et la petite couronne :

- quelle est sa capacité effective de mutation urbaine ? Peut-on la quantifier ?
- quels objectifs de mixité fonctionnelle et sociale ? Comment les exprimer ?
- quelle structuration et quelle différenciation des espaces pour créer ou conforter l'attractivité? Quelles relations entre les grands sous ensemble de ce territoire (dont Paris) ?
- quelles sont les échelles pertinentes ? Comment s'articulent-elles avec les compétences des différents niveaux de collectivités locales ?
- quelles sont les conditions de la (re)qualification urbaine - équipements, projets urbains, modalités institutionnelles ? Quelle évolution pour les territoires stratégiques?
- quelle perméabilité faut-il assurer pour permettre une desserte compétitive (rapidité et qualité de service) des différents pôles de la zone dense vers les autres pôles de l'agglomération et le reste du territoire national ou européen ?
- que peut-on planifier dans un document de niveau régional, sous quelle forme ?

Le document ci-joint propose la démarche suivante:

1 Un constat de la situation au travers :

- d'un bilan concernant l'évolution de la population et de l'emploi et d'un diagnostic territorial
- de notes thématiques concernant
  - le paysage
  - l'habitat
  - la desserte
  - les équipements
  - la trame verte
  - la fiscalité locale

2 La définition d'enjeux et des propositions :

- des enjeux relatifs à la zone dense et au rôle qu'elle peut jouer au sein de l'agglomération parisienne
- des propositions visant à :
  - valoriser la zone dense
  - lutter contre les inégalités
  - promouvoir des développements actifs

3 Une esquisse des perspectives d'évolution.

# 1 Constat

## 1.1 Éléments pour un suivi du SDRIF: évolution de la population et de l'emploi

### Population et emploi : une région fortement polarisée par Paris surtout pour l'emploi

Paris accueille 19% de la population régionale mais 33% de l'emploi alors que la grande couronne se caractérise plus par sa fonction résidentielle (44% de la population mais seulement 1/3 de l'emploi). En proche couronne, on observe une opposition entre les départements des Hauts-de-Seine où l'emploi est sur-représenté (16%) par rapport à la population (13%) et les deux départements de l'Est, le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis.

L'emploi est surtout caractérisé par sa forte polarisation, en effet, Paris, Courbevoie, Nanterre et Boulogne Billancourt, les quatre plus grands « pôles d'emploi » de la petite couronne représentent 37% de l'emploi francilien alors que d'autres communes de petite couronne restent des centres d'emploi importants (St-Denis, Créteil ou Montreuil ou les autres communes du pôle Défense).

### Densité : la densité de Paris reste exceptionnelle, notamment par rapport à celle de la première couronne

*La densité résidentielle moyenne en Ile-de-France est de 9 hab/ha*, mais les écarts sont très importants, y compris au sein de la zone agglomérée.

*La densité résidentielle de la capitale, avec 201hab/ha, reste exceptionnellement élevée* même si Paris a perdu près de 800.000 habitants depuis son maximum de 1921. Les arrondissements parisiens les plus denses sont situés *à l'Est* et dépassent *300 hab/ha* (plus de 400 pour le 11<sup>e</sup>).

*Les densités des départements de proche couronne (61 hab/ha) sont proches de celles des grandes villes de province* ; même si quatre communes de proche banlieue ont une densité supérieure à la moyenne parisienne : le Pré St-Grevais, Vincennes, Levallois-Perret et St-Mandé. Globalement, cette densité résidentielle diminue progressivement lorsque l'on s'éloigne de Paris et elle est nettement plus élevée à l'Ouest, dans les Hauts-de-Seine (81 hab/ha) qu'à l'Est, en Seine Saint-Denis (58 hab/ha) ou dans le Val-de-Marne (50 hab/ha).

*L'emploi* étant plus polarisé, les disparités entre les densités d'emploi sont donc encore plus fortes. Malgré les pertes d'emploi *dans la capitale, les densités y sont beaucoup plus élevées qu'ailleurs*. Cependant, la plupart des communes des Hauts-de-Seine, limitrophes de Paris, atteignent une densité d'emploi comparable à la moyenne des arrondissements parisiens (Puteaux, Levallois, Courbevoie, Neuilly, Boulogne, Montrouge). A l'Est, au contraire, le périphérique marque un seuil.

Les niveaux départementaux de densité attestent de cette profonde dissymétrie : globalement, *la densité d'emploi des Hauts-de-Seine (46/ha) est deux fois plus importante que celle de la Seine St-Denis (20) et du Val-de-Marne (19)* corroborant l'opposition Est-Ouest en matière de localisation d'emplois.

## Évolution du poids des villes nouvelles et des sites stratégiques

L'ensemble des sites stratégiques accueille 23% des franciliens, 7% pour les villes nouvelles. Au schéma simple de dépeuplement massif du centre et de croissance à la périphérie de l'agglomération qui prévalait dans les années 1970, a succédé, dans les années 1980, un développement multipolaire lié à celui des villes nouvelles. ***Celles-ci ont polarisé la croissance démographique dans les années 1970-1980***, en accueillant les familles à la recherche d'espace. Aujourd'hui, la croissance démographique se poursuit à un rythme ralenti même si le développement de l'activité économique se poursuit. Les villes nouvelles sont confortées dans leur rôle de pôles d'emploi secondaires .

***Les sites stratégiques n'ont pas encore inversé les tendances antérieures.*** Dans les années 1980 et 1990, ils enregistrent une légère baisse de leur part dans l'accueil de la population. Sur le plan économique, seul le pôle de Roissy se renforce, poursuivant sa tendance antérieure. Les autres sites stratégiques stabilisent à peu près leur part d'emploi régional même si la Seine Amont et la Plaine St Denis sont toujours en léger repli.

### Le suivi du SDRIF 1994 - 2015

L'hypothèse du SDRIF pour la population régionale est de 11,8 millions d'habitants en 2015. Entre 1990 et 1999, la croissance démographique est plus faible en Ile de France que dans le reste de la France. La limitation souhaitée de la croissance de la population francilienne est effective sur la décennie écoulée et correspond également à une période où l'offre d'emploi a stagné en Ile de France.

***Concernant la population, Paris surtout et la première couronne connaît un desserrement important. Dans la zone centrale, l'opposition est forte entre l'Ouest plus dynamique que prévu et l'Est en retard sur les prévisions du SDRIF.***

Globalement, les territoires qui perdent des habitants restent les mêmes : Paris Ouest et Centre, Seine Amont, Plaine St Denis et le secteur voisin Pôle des Universités (Villetaneuse, Stains, Pierrefitte).

Si l'on compare les évolutions départementales aux perspectives du SDRIF, le taux d'accroissement annuel n'est supérieur aux objectifs que dans le département des Hauts de Seine.

Au niveau infra-départemental, en petite couronne, la Seine St Denis rassemble à la fois des secteurs très en retard (Montreuil, Plaine St Denis) et des secteurs contigus dans une dynamique inverse (Bobigny, Le Bourget). Dans le Val de Marne, certains secteurs sont en perte de vitesse (Champigny, Créteil), à l'inverse d'autres connaissent une expansion qui n'avaient pas été prévue (Nogent, Ormesson). Les progressions sont plus homogènes dans les hauts de Seine, mais certains secteurs stagnent et contrastent avec le dynamisme du reste du département.

Une autre manière de mesurer cette évolution est de comparer le volume de logements construits dans les divers secteurs aux volumes d'équilibre pour le maintien de la population. A Paris, le volume construit dans les années 90 est insuffisant pour compenser les démolitions et les besoins liés à la diminution de la taille des ménages. En proche couronne, les volumes construits permettent, outre la compensation des démolitions et celle des besoins liés à la

diminution de la taille des ménages, d'accueillir une population nouvelle, mais dans une faible proportion. Cependant, depuis 1999-2000 le volume de construction devient nettement insuffisant.

***Concernant l'emploi, la croissance est plus rapide que prévue à l'ouest et dans quelques pôles et le desserrement s'accroît.***

L'accroissement enregistré dans les Hauts-de-Seine est beaucoup plus rapide que prévu dans le SDRIF. En revanche, la Seine Saint Denis perd des emplois à l'inverse des prévisions de croissance du SDRIF. Dans le Val-de-Marne, les pertes sont plus limitées. Comme Paris perd près de 5 fois plus d'emplois que dans les perspectives totales 2015 du SDRIF, le taux d'avancement global dans la zone centrale est très négatif malgré le développement des Hauts de Seine.

La croissance est très sélective en zone centrale : si la plupart des secteurs stagnent ou perdent des emplois, quelques uns sont conformes aux prévisions (Val-de-Seine, Paris-Est) alors que le pôle de La Défense les dépasse largement.

### **En conclusion**

- La domination de Paris en terme de population et surtout d'emplois reste très forte.
- On assiste à un desserrement plus important que prévu alors que l'évolution de l'emploi et la croissance démographique sont très inférieures aux hypothèses envisagées.
- L'opposition reste forte entre l'Ouest, plus dynamique que prévu, et l'Est, en retard sur les prévisions.
- Des communes de situation comparable peuvent avoir une évolution très contrastée, conséquence de choix politiques divergents.
- Les sites stratégiques ont du mal à jouer le rôle de développement qui leur a été assigné.
- Il faut enfin noter la profonde transformation de l'emploi, notamment avec la désindustrialisation de la première couronne au profit de l'emploi tertiaire.

## **1.2 Diagnostic territorial**

Le diagnostic effectué représente un état des lieux concernant les communes de la zone centrale de l'Ile-de-France, établi à partir des variables quantitatives du recensement général de la population effectué en 1999 par l'INSEE. Il prend en compte plusieurs thématiques relatives aux évolutions de la population et de l'emploi ainsi qu'à l'étude des catégories socio-professionnelles .

Il convient de signaler que les variables et les indicateurs utilisés ne se veulent pas exhaustifs mais qu'ils sont suffisamment significatifs pour observer des différenciations spatiales claires et pertinentes.

L'analyse a été faite par grand thème, chacun étant illustré par une série de cartes et un commentaire. Ce dernier est d'abord à l'échelle du département puis décliné à la commune ; seules les communes les plus caractéristiques selon le thème étudié ont été citées. Les six thèmes déclinés sont:

- l'évolution de la population,
- les indicateurs démographiques,
- les indicateurs sociaux,
- la population active par catégorie socio-professionnelle,
- l'évolution de l'emploi,
- l'emploi par catégorie socio-professionnelle.

La fréquente concordance des indicateurs montre le lien entre les différentes thématiques étudiées et permet l'élaboration d'une typologie. Celle-ci permet de regrouper les communes qui ont des profils proches, chaque type de commune étant défini selon les six thématiques étudiées.

### **Les communes en grande difficulté**

Il s'agit des communes socialement et économiquement les moins favorisées, malgré une forte dynamique démographique (fort accroissement naturel, sur-représentation des 0-19 ans, familles nombreuses) .

L'évolution faible (voire la baisse) de la population est due à un solde migratoire très négatif que comble à peine l'accroissement naturel.

Leur taux d'emploi est faible (peu d'emplois sur la commune), ce sont majoritairement des emplois peu qualifiés (ouvriers) expliquant une perte d'emplois entre 90 et 99.

Ces communes se situent essentiellement en Seine St-Denis mais également dans le sud de la Seine-Amont. Il s'agit aussi de communes comme Villeneuve-la-Garenne et Champigny-sur-Marne.

### **Les communes connaissant un développement économique mais socialement peu favorisées**

L'emploi est important et il a tendance à augmenter ou/et à se qualifier (taux d'emploi important) .

En revanche, le solde migratoire de la population reste très déficitaire et la population est globalement défavorisée mais fortement dynamique démographiquement.

Cette opposition accentue l'inadéquation entre le niveau de qualification de la population résidente et celui des emplois créés, ce qui augmente les migrations alternantes.

La plupart de ces communes appartiennent aux sites prioritaires du Contrat de Plan Etat-Région : il s'agit de Gennevilliers, St-Denis, St-Ouen, Villetaneuse, Dugny (Plaine St-Denis/Plaine-de-France) ; Villepinte et Tremblay (Roissy) ; Noisy-le-Grand (Marne-La-Vallée) ; Ivry (Seine-Amont).

On peut y ajouter des communes comme Orly, Thiais, Nanterre voire Montreuil qui ont de forts taux d'emplois.

Toutefois, le dynamisme économique reste plus ou moins intense notamment si l'on compare une commune comme St-Denis, qui connaît une forte qualification de l'emploi et une construction de bureaux importante, et le Nord de la Seine-Amont où la qualification des emplois est plus modérée et la logistique favorisée.

### **Les communes aisées de type résidentiel**

Il s'agit de communes favorisées socialement avec une activité économique de services à la population plus ou moins qualifiée (services domestiques) selon les services proposés (administratifs ou commerciaux).

Globalement, le niveau de qualification des actifs résidents est supérieur à celui des emplois proposés.

La population relativement âgée en moyenne (plus de 60 ans et/ou 40 à 60 ans sur-représentés) est liée à un faible accroissement naturel alors que le solde migratoire déficitaire (décohabitation) entraîne une baisse globale de la population.

Ces communes se situent dans la partie sud des Hauts-de-Seine, dans la vallée de la Marne, St-Maur, Joinville-le-Pont ou Nogent, il s'agit aussi de communes comme Le Raincy et Neuilly-sur-Seine. Les VI<sup>e</sup>, VII<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup> arrondissements de Paris sont proches de ces communes.

### **Les communes les moins peuplées**

Il s'agit des communes les moins densément peuplées, lieux d'accession à la propriété en maison individuelle (population 40-60 ans avec enfants).

Elles ont un solde migratoire positif mais un taux d'accroissement naturel relativement faible (sur-représentation des plus de 40 ans).

Leur population est assez favorisée et le niveau de qualification des actifs est supérieur à celui des emplois proposés, principalement de services (faibles taux d'emploi). Toutefois, les emplois différencient fortement les communes et ne sont pas tous domestiques (marché d'intérêt national de Rungis ou logistique à Santeny).

### **Les communes dynamiques**

Il s'agit de communes qui ont connu de fortes augmentations d'emploi et de population dans la dernière décennie (solde migratoire positif et construction de logements importante).

Ces évolutions ont contribué à dynamiser et qualifier ces communes ; la part des jeunes actifs est très importante, la population et les emplois, globalement qualifiés, se sont de plus fortement qualifiés depuis 1990.

Ces communes sont limitrophes de Paris : Levallois, Boulogne, Issy, le Kremlin-Bicêtre, St-Maurice, Charenton-le-Pont voire la Garenne-Colombe.

### **Les communes à emplois fortement qualifiés**

Ces communes ont connu une forte augmentation de l'emploi entre 1990 et 1999 et cette croissance a été supérieure à celle de la population, accentuant le taux d'emploi. L'emploi s'est fortement qualifié durant la dernière décennie, tout comme la population, équilibrant l'adéquation entre le niveau des actifs.

Ce sont les communes du pôle Défense et Antony.

## **Le cas spécifique de Paris**

Les arrondissements de Paris sont très difficiles à inclure dans une typologie pour deux raisons.

D'abord, ils se distinguent fortement des autres communes de petite couronne (âge de la population, évolution de l'emploi et de la population, taux d'emploi).

De plus, ils se différencient entre eux, notamment au niveau des évolutions de la population et de l'emploi entre, d'une part, les XII<sup>e</sup>, XIII<sup>e</sup>, XV<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> arrondissements, où se situent la majorité des ZAC, et, d'autre part, les autres arrondissements.

Toutefois, l'opposition la plus nette est l'opposition entre, d'une part, le Nord-Est, Xe, XI<sup>e</sup>, XVIII<sup>e</sup>, XIX<sup>e</sup>, XX<sup>e</sup> arrondissements et d'autre part, le Sud et l'Ouest.

Cette opposition apparaît en fonction des critères démographiques, des indicateurs sociaux et de la qualification des actifs résidents, du taux d'emploi, de l'emploi ouvrier et de l'augmentation de l'emploi « employé ».

Mais la limite est de moins en moins nette car, contrairement aux communes de Seine Saint-Denis et du Val-de-Marne, les qualifications des emplois et des actifs résidents concernent l'ensemble des arrondissements, même ceux de l'Est.

## **En conclusion**

Le diagnostic territorial montre un creusement des inégalités sur le plan social et spatial entre l'Est et l'Ouest. Les différences sont toujours très importantes en terme de population (catégories socio-professionnelles, revenus, formation, taux de chômage...) et d'emplois, même si certains pôles d'emplois (St-Denis, secteur I de Marne-La-Vallée...) montrent un certain dynamisme.

### **1.3 Les spécificités du paysage en petite couronne**

La problématique soulevée par les départements de proche couronne renvoie à une approche des paysages urbains en zone agglomérée suivant différentes échelles d'appréhension et dans des objectifs de projets, de programmation et de formulation des enjeux de l'État en la matière.

Une approche des problématiques liées au paysage dans le contexte d'un territoire essentiellement urbanisé a été développée et s'est formalisée par différentes études paysagères territorialisées et des études thématiques (études paysagères sur les coteaux de Seine Saint-Denis, sur les routes nationales)...

Les études paysagères menées en proche couronne mettent en avant la richesse et la diversité de ce territoire et les enjeux à intégrer, la problématique du paysage dans chaque action visant à l'aménagement et au cadre de vie.

Évoquer les paysages en zone urbaine dense des départements de proche couronne, c'est faire surgir un territoire dont on perçoit mal les limites dans un manque d'unité totale propre au caractère de la banlieue.

Comme territoire périphérique de Paris, la banlieue accumule des contradictions ou handicaps :

- une réserve d'espaces à tout faire. C'est là qu'ont pris place les activités consommatrices d'espaces, souvent peu valorisantes (gares de triages, surfaces industrielles, carrières....)
- un grand désordre dans la juxtaposition des fonctions, le morcellement de l'espace et l'enclavement lié au processus de formation de l'espace et de l'urbanisation générant un sentiment d'espace chaotique.
- l'aspect labyrinthique du réseau viaire ordinaire s'accroît avec le croisement d'autres systèmes autoroutiers, ferroviaires, contribuant à ce désordre apparent
- la nappe pavillonnaire engendre une expression de monotonie et d'espace opacifié en l'absence de lieu collectif, tandis que les grands ensembles apparaissent exilés ou relégués.

L'espace de la banlieue est un espace en mutation qui présente de fortes potentialités et une grande vitalité.

D'autre part, on constate que l'image négative liée à la perception de la banlieue, s'attache surtout à certains secteurs, inégalement répartis, présentant le handicap d'un espace à restructurer.

Dans ce tissu vivant et en constant renouvellement, les trames continuent de se superposer : rurales, classiques (les parcs anciens), pavillonnaires, industrielles, ferroviaires, routières etc.... de coexister, de se transformer, selon les mécanismes propres aux zones périurbaines dans leur dépendance et leur complémentarité vis-à-vis de la ville centre.

Au niveau des paysages, l'analyse de ce territoire de la zone urbaine dense de la région Ile-de-France peut s'appuyer sur un certain nombre de critères :

- les caractéristiques physiques principalement liées au relief,
- l'image que donnent les formes du bâti et de l'occupation des sols,
- les fonctionnalités et les potentialités de certains secteurs,
- des espaces constituant des ensembles rassemblant des caractères diversifiés où le sentiment d'appartenance joue un rôle important.

La prise en compte du paysage en région Ile-de-France a pour objectif la constitution et la préservation d'une armature d'espace vert au-delà de l'espace urbanisé, constituant une ceinture verte.

Le fait de se polariser sur le terme de ceinture verte a accrédité l'idée d'enveloppe et d'opposition contrastée entre espace urbain et espace vert.

Elle a amené à considérer cette chaîne d'espace vert comme l'entité autour de laquelle s'organise un système d'échanges entre zone urbaine et zone verte.

Dans la zone urbaine, les espaces verts mis en œuvre ont relevé principalement d'une gestion de délaissés urbains plutôt que de la mise en œuvre d'espaces contribuant à valoriser et à constituer une armature paysagère.

Au-delà d'une vision de programmation en faveur du paysage à travers la réalisation d'espaces verts et de parcs urbains, il convient de chercher à mettre en tension des éléments constitutifs de la zone urbaine dense.

Ainsi la démarche visant à intégrer le paysage comme élément de revalorisation de ce territoire doit s'appuyer sur l'appréhension à différentes échelles des entités paysagères existantes dans les départements de proche couronne.

Elle doit s'appuyer sur la capacité à mettre en valeur les éléments forts de ces territoires (vues et perspectives, éléments de liaison et espace public, trame et espaces verts) et à traiter les points noirs paysagers (délaissés d'infrastructures, voies structurantes à reconsidérer, espace public et liaisons urbaines, zones d'activités et friches).

### **En conclusion**

Contrairement à l'urbanité parisienne, le paysage urbain de la première couronne peut générer, par endroit, un sentiment d'espace chaotique, morcelé, enclavé. Le réseau d'infrastructures contribue à donner cette image de désordre apparent. Les nappes pavillonnaires engendrent parfois un sentiment de monotonie tandis que les grands ensembles paraissent coupés du tissu urbain.

Pourtant l'espace de la banlieue présente de fortes potentialités et une grande vitalité.

Au-delà d'une action de protection et de création des espaces verts, le paysage doit faire partie intégrante d'une politique de revalorisation du territoire de la banlieue.

## **1.4 L'habitat dans la zone dense**

### **Les orientations du SDRIF en matière de logement**

Le logement figure dans les objectifs du schéma directeur au titre des solidarités renforcées, décliné en trois axes :

- offrir des logements plus nombreux,
- réduire les déséquilibres entre l'habitat et l'emploi,
- lutter contre les exclusions.

D'autre part, l'orientation détaillée « mieux vivre dans un cadre urbain accueillant » comporte un objectif intitulé « loger les enfants de tous les franciliens » décliné en deux parties :

- la satisfaction des besoins,
- la diversité du logement.

### **La situation du logement en Ile-de-France**

Le nombre de logements produits annuellement a été sensiblement inférieur aux objectifs du schéma directeur (45 000 sur 1990/1999 contre 53 000 en prévision).

Ce chiffre est à mettre en relation avec une progression démographique annuelle de 0,30 %, inférieure aussi aux prévisions du schéma directeur (0,41 %).

Cependant cette moindre progression démographique n'a pas effacé les besoins en logements ni fait baisser la pression de la demande locative, sous l'effet conjugué de différents facteurs :

- augmentation du nombre de ménages par la baisse de la taille moyenne des ménages (le nombre de ménages a cru plus de deux fois plus rapidement que la population),
- des besoins importants de décohabitation chez les jeunes,

- des catégories de demandeurs à faibles ressources qui ont plus de difficultés que les autres à se loger (familles nombreuses, étrangers, familles mono-parentales).

Géographiquement, deux grandes tendances ont marqué les évolutions récentes :

- la spécialisation de plus en plus marquée des territoires au regard de leur population résidente, entre un quadrant Sud-Ouest riche et une banlieue Nord et Est pauvre,
- un desserrement plus fort que prévu avec schématiquement une baisse de la densité de population sur Paris et une hausse sensible en grande couronne.

La mise en place de politiques de renouvellement urbain concernant à la fois le parc public (démolitions, en particulier dans les sites de la politique de la ville) et le parc privé (lutte contre l'insalubrité et éradication de l'habitat insalubre) devrait accentuer les besoins de production de logements liés au renouvellement du parc.

### **La situation du logement en zone dense**

#### ***- Eléments quantitatifs***

Tous les indicateurs de pression sur le marché du logement de la zone centrale sont aujourd'hui dans le rouge :

- envolée depuis fin 2001 des prix du logement de seconde main,
- envolée du prix des loyers libres,
- blocage dans le logement social, avec baisse du taux de rotation et, paradoxe apparent, augmentation des taux de refus d'attribution de logements.

Au niveau de l'occupation du parc locatif social, le clivage est fortement marqué entre les communes du Nord- Est à occupation sociale précaire, avec un poids important du parc locatif social et celles du Sud-Ouest qui sont dans un contexte d'occupation sociale moins précaire dans un parc locatif social ancien aux loyers modérés, au sein d'un marché privé très valorisé.

#### ***- Eléments qualitatifs***

La zone dense amplifie d'une manière générale les phénomènes constatés au niveau de l'Ile-de-France.

Pour une partie des territoires prioritaires, qualifiés dans le contrat de plan Etat / Région de territoires touchés par la désindustrialisation, le redémarrage économique est aujourd'hui une réalité mais les difficultés sociales des populations résidentes subsistent.

### **Les questions à approfondir**

#### ***- Hypothèse de flux ségrégatifs centripètes***

Cette hypothèse est basée sur le développement de mobilités (ou de souhaits de mobilité) d'habitants de la banlieue vers le centre de l'agglomération (Paris et communes périphériques) liés au développement du sentiment d'insécurité dans les quartiers périphériques dévalorisés.

Ce mécanisme aurait un double effet :

- centripète par le développement de la pression de la demande de logement sur la zone centrale,

- ségrégatif en renforçant la part de population à bon niveau de revenus dans la zone centrale et en les remplaçant par des ménages à faibles ressources dans les logements libérés dans la banlieue défavorisée.

**- *Lien entre logement et emploi sur la mobilité résidentielle en zone dense***

Cette question comporte deux aspects : celui de l'impact de l'emploi sur le profil socio-économique des habitants et celui du décalage entre lieu d'emploi et lieu de résidence.

L'exemple de Plaine-de-France montre que le développement économique d'un territoire n'a pas un effet mécanique sur la progression du niveau de vie de ses habitants, surtout dans le contexte d'une métropole qui permet, pour ceux qui ont un bon niveau de rémunération, de se loger hors du territoire concerné.

Cet exemple renvoie à plusieurs questions :

- en zone dense, peut-on considérer le développement d'un territoire sous le seul aspect de l'emploi ?
- dans un projet de développement économique d'un territoire ne faut-il pas considérer la mixité de l'emploi au même titre que la mixité sociale dans l'habitat, pour permettre l'accès à l'emploi pour des actifs résidents non qualifiés ?
- comment produire de l'économie résidentielle sur ce type de territoire ?

Le décalage entre lieu d'emploi et lieu de résidence est générateur de déplacements.

A l'échelle de l'agglomération parisienne ces mouvements sont inéluctables, mais l'équilibre emploi / logements ne doit-il pas rester un objectif fort et ne doit-il pas comporter des éléments qualitatifs (types d'emplois et types de logements), surtout en zone dense où la pression du marché a naturellement tendance à donner la priorité à l'économique sur le social ?

**- *Lien entre dynamique démographique et logement***

Quelles influences réciproques et quels effets sur les évolutions de la zone dense ?

Les caractéristiques du parc influent sur le comportement démographique de la population résidente : la structure du parc détermine en partie la taille moyenne des ménages, la structure par âge de la population mais aussi la rotation des ménages, le départ des jeunes ou la fécondité.

Les caractéristiques démographiques peuvent avoir des répercussions sur le parc de logement à travers la prise en compte de la demande et de ses spécificités.

La part importante de logements de petite taille en zone centrale apparaît comme un frein à l'implantation des familles.

**- *Capacité de la zone dense à absorber un accroissement du nombre de ménages résidents***

Sur cette question, il faut dissocier Paris de la première couronne.

Pour Paris l'enjeu se situe prioritairement dans une meilleure utilisation du parc existant, sachant que le parc de la capitale a un niveau de sous-occupation sensiblement plus faible que

les autres départements et que le taux important de logements vacants ne signifie pas automatiquement capacité d'offre supplémentaire.

La première couronne semble cristalliser la pression de la demande, avec la convergence de deux flux : celui, centrifuge, des populations trop « pauvres » pour continuer à résider dans Paris et celui, centripète, des population « assez riches » pour sortir des quartiers périphériques dévalorisés mais pas assez pour se loger dans Paris. Cette pression sur la première couronne ne paraît pas nouvelle si l'on considère que depuis 30 ans les Enquêtes Nationales Logement révèlent qu'en petite couronne on dispose en moyenne de moins de surface de logement par habitant qu'à Paris.

Dans ces conditions, la capacité de la zone dense à accueillir des résidents supplémentaires est une question essentielle.

Le renouvellement urbain, que ce soit en quartier ancien ou dans les quartiers « tours et barres » est en phase de montée en puissance et il faudra rapidement évaluer la capacité des opérations à produire un solde net de logement positif ou au contraire à créer des besoins supplémentaires.

Il existe en petite couronne du foncier mutable, souvent issu de la désindustrialisation. Sa situation en zone dense est une opportunité, sous réserve de régler les questions de dépollution des sols et d'affectation de leur usage entre habitat et activité.

Cette dernière question renvoie aux choix actuels des élus locaux plus enclins à produire des bureaux que du logement, ce dernier considéré comme moins rentable pour les finances locales et plus aléatoire en termes d'équilibres sociaux.

## **En conclusion**

Tous les indicateurs de pression sur le marché du logement en zone dense sont aujourd'hui dans le rouge (envolée des prix, blocage dans le logement social).

Le clivage est très marqué entre les communes du Nord-Est où le poids du parc locatif social est très important et celles du Sud-Ouest où le marché privé est très valorisé.

La zone dense amplifie de manière générale les phénomènes constatés au niveau de l'Ile-de-France.

## **1.5 La desserte de la zone dense**

### **La situation actuelle**

#### *Une qualité de desserte inégalée à Paris*

Paris intra-muros présente une qualité de desserte en transports collectifs parmi les toutes meilleures du monde, comme en témoignent les comparaisons effectuées par l'IAURIF avec d'autres métropoles européennes ou mondiales.

Cette qualité repose essentiellement sur un réseau de métro d'une densité exceptionnelle et remarquablement maillé. Ainsi, en tout point de Paris et à toute heure de la journée, on est à peu près assuré d'être à moins de 10 minutes à pied d'une station, d'y trouver un métro dans

les 5 minutes et de pouvoir joindre tout autre point de la capitale en moins de  $\frac{3}{4}$  d'heure et deux changements au maximum. Cette densité, alliée à la fiabilité du métro parisien (comparée notamment à celui de Londres) et complétée par un réseau de bus dense, bien qu'encore assez lent, explique le taux d'utilisation très élevé des transports collectifs pour les déplacements internes à Paris.

Ce taux est d'autant plus remarquable que la vitesse de circulation automobile dans Paris reste relativement acceptable (du point de vue de l'automobiliste), grâce aux grandes pénétrantes tracées par Haussmann et ses successeurs et aux rocades qui les maillent. Là encore, la comparaison est flatteuse avec des métropoles concurrentes. Enfin, il faut rappeler que la densité très élevée de Paris permet à beaucoup de démarches quotidiennes (achats, loisirs, voire domicile-travail) d'être effectuées à pied.

### ***La banlieue en retard***

Les comparaisons avec les métropoles étrangères, voire avec les grandes villes de province (dont la densité du centre est comparable avec celle de la proche couronne), sont beaucoup moins flatteuses une fois franchi le périphérique.

C'est ainsi que seulement la moitié de la population des départements de la proche couronne est desservie par un transport collectif lourd (métro, tramway, RER ou trains de banlieue), contre près de 99 % à Paris, et plus de 5 % ne disposent même pas d'une desserte par le bus à proximité.

Encore ces chiffres, déjà éloquent, dissimulent-ils des différences qualitatives plus importantes encore. Une desserte par le bus en banlieue signifie bien souvent une longue attente, un temps de trajet très variable suivant l'état de la circulation, un service qui s'arrête tôt en soirée et s'interrompt le dimanche. Enfin, l'effet de maillage, si déterminant à Paris, n'existe que rarement en banlieue, faute de lignes de rocade. Se rendre d'un point à un autre suppose trop souvent un nombre dissuasif de changements.

Ces facteurs expliquent que le taux d'utilisation des transports collectifs chute brutalement lorsque l'on franchit le périphérique, et surtout pour les trajets de banlieue à banlieue. Le choix de l'automobile s'impose souvent, malgré une circulation parfois bloquée aux heures de pointe et de plus en plus dense le reste de la journée.

Ce tableau général, qui fait de la proche banlieue de Paris une des plus mal desservies des grandes métropoles mondiales, recèle des exceptions notables : la plupart des communes limitrophes de Paris (excepté Aubervilliers, Montrouge et les communes situées au-delà des bois de Boulogne et de Vincennes) bénéficient du métro ; certains pôles, comme La Défense (dont 80 % des employés utilisent les transports collectifs) ou, depuis peu, le secteur de Stade de France, bénéficient d'une desserte exceptionnelle par plusieurs modes lourds ; une partie des communes des Hauts-de-Seine bénéficient, avec le T2, d'un tramway qui roule à la vitesse du métro.

Enfin, il faut noter que la desserte du sud du Val d'Oise et de l'est des Yvelines est supérieure à celle de l'Est de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, confirmant que la zone dense ne coïncide pas avec les limites administratives de la petite couronne.

## Perspectives à moyen terme

Le constat qui précède a largement fondé l'élaboration de l'actuel contrat de plan Etat-Région et du Plan de déplacements urbains, qui, en proche couronne, se sont donné pour ambition d'y remédier, en développant le maillage de réseau et en améliorant significativement la qualité de service.

Le CPER donne ainsi la priorité à la proche banlieue en engageant, sur la base des deux lignes existantes, la constitution d'une rocade de tramway, le Grand Tram. Celui-ci sera en correspondance avec la plupart des lignes de RER et de métro. Le prolongement de quatre d'entre elles, également inscrit au CPER, conforte cette logique de maillage.

Les simulations effectuées par la DREIF montrent l'impact très significatif de ces projets sur le niveau de desserte de la petite couronne : plus de 26 % de la population de la proche banlieue se verra ainsi mieux desservie qu'actuellement, voire nouvellement desservie par un mode lourd. Grâce à l'effet de maillage, la plupart des communes densément peuplées de la proche couronne (ce qui exclut les franges rurales ou boisées des trois départements) verront leur accessibilité (nombre d'habitants ou d'emplois accessibles dans un temps donné, 45 mn dans le cas de l'étude qui a servi de base au présent document) améliorée significativement (au moins 1 à 2 %), voire de façon spectaculaire (plus de 15 % de gain d'accessibilité aux emplois dans certains quartiers de Montreuil, Gennevilliers, Montrouge, Vélizy,...).

Moins massif en termes de gains d'accessibilité, l'effet de la mise en œuvre du réseau de bus Mobilien se fera surtout sentir par la densité de couverture du territoire, qui complètera celle du réseau lourd. À l'horizon de réalisation du CPER et du réseau Mobilien (soit entre 2007 et 2010), les secteurs non desservis ou desservis par les seules lignes de bus « ordinaires » deviendront très minoritaires en zone dense, même s'il subsistera quelques « trous » dans le maillage (sud-ouest de Val-de-Marne, plateau de Montfermeil).

À ces analyses quantitatives, il convient d'ajouter l'amélioration de la qualité de service, liée au remplacement du bus par le métro et surtout par le tramway, pas toujours spectaculaire en termes de vitesse, mais nettement plus satisfaisant en matière de régularité, de fréquence, de confort, sans évoquer les effets plus psychologiques liés à la forte identité de ce mode et à la visibilité permanente de son infrastructure. Le concept Mobilien ambitionne, avec des moyens plus limités mais à une plus large échelle, d'atteindre les mêmes objectifs.

Enfin, le réaménagement, plus ou moins important, d'un grand nombre de pôles d'échanges, facilitera les correspondances et l'insertion des transports dans la ville. Ainsi s'amorce, en banlieue dense, un réseau présentant des qualités similaires à celles, rappelées plus haut, qui prévalent aujourd'hui à Paris. Cela n'empêche pas, parallèlement, de continuer de renforcer le réseau parisien, essentiellement dans le sens d'un partage de la voirie plus favorable aux transports collectifs.

Dans le domaine routier, l'absence de tout développement autoroutier à l'intérieur de l'A86, affirmée par le SDRIF, limite les extensions attendues du réseau au bouclage de cette rocade à l'ouest et à la suppression de quelques « troncs communs » surchargés. La principale ambition du CPER et du PDU en proche couronne réside dans la réappropriation du réseau existant : utilisation optimisée de la capacité du réseau rapide (achèvement de SIRIUS, affinement des systèmes de régulation), requalification des voies urbaines (et notamment des grandes nationales radiales), couvertures et protections phoniques. Le réseau de la proche

couronne, pratiquement achevé, va donc gagner en hiérarchisation, en efficacité et en insertion.

Ces efforts contribuent ainsi à la crédibilité de la volonté, affirmée dans l'actuel SDRIF et placée en exergue du CPER et du PDU, de « refaire la ville sur la ville » en zone dense, en inversant (ou, au minimum, en annulant) les flux migratoires, largement défavorables au cœur de l'agglomération au cours des dernières décennies.

Toutefois, la confrontation entre les gains d'accessibilité liés aux développements programmés du réseau de transports collectifs et les opportunités de mutation foncière majeures (malheureusement incomplètement documentées) se révèle assez décevante : à quelques notables exceptions près (Saint-Denis, Nanterre), les grandes friches industrielles et les zones de tissu urbain vétustes ne connaîtront pas, pour la plupart, d'amélioration forte de leur accessibilité, certaines restant même relativement enclavées. Les projets programmés ont ainsi davantage visé à corriger les inégalités de desserte entre zones densément urbanisées qu'à accompagner la réurbanisation de secteurs mutables. Une partie de l'explication réside dans le fait que les projets inscrits étaient planifiés de longue date, le CPER se devant de commencer par rattraper le temps perdu. On peut aussi voir dans cette situation une conséquence du système décisionnel francilien, où les porteurs d'intérêts présents se font plus facilement entendre que le « lobby de l'avenir ».

Autre regret lié aux modes de décisions, l'ambition affirmée d'utiliser les transports collectifs (et singulièrement le tramway) comme levier au service du renouvellement urbain s'est heurtée à la dure réalité financière. L'incapacité d'arbitrer entre les projets candidats à l'inscription au CPER, la dérive (en général modérée, mais malheureusement prévisible) du coût de la plupart d'entre eux, ont conduit l'Etat et la Région à limiter leurs financements à la stricte fonctionnalité du transport, laissant aux collectivités locales la charge de financer les opérations de requalification connexes. Même si celles-ci ont parfois su saisir cette opportunité, on peut craindre que l'effet de renouvellement du tissu ne soit pas aussi massif et aussi rapide qu'escompté.

Enfin, on peut déplorer que les équilibres politiques de la négociation du CPER n'aient pas permis de soutenir plus fortement le rééquilibrage à l'est de la proche couronne, les Hauts-de-Seine conservant, au terme de l'exercice, leur avance en matière de desserte sur la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

## **En conclusion**

Paris présente une qualité de desserte exceptionnelle en transports collectifs.

En banlieue, par contre, l'effet de maillage n'existe que rarement, faute de lignes de rocade, la proche banlieue parisienne étant l'une des plus mal desservies parmi les grandes métropoles.

Quelques exceptions pourtant : les communes limitrophes desservies par le métro et les pôles de La Défense et du secteur Stade de France.

Face à ce constat, le contrat de plan Etat-Région donne priorité à la proche banlieue, avec notamment la constitution d'une rocade de tramway, le Grand Tram.

La mise en œuvre du réseau de bus Mobilien complétera la desserte du territoire. A l'horizon 2007 / 2010, les secteurs mal desservis deviendront très minoritaires en zone dense

Toutefois, les grandes friches industrielles ne connaîtront pas, pour la plus part, d'amélioration forte de leur accessibilité.

## 1.6 Les équipements dans la zone dense

La qualité de la desserte en équipements d'une agglomération est une problématique particulièrement difficile à saisir, d'une part du fait de l'absence de réelles normes en la matière, d'autre part de l'identification de la nature du déficit.

Il faut en effet considérer les équipements dans leur ensemble, c'est-à-dire aussi bien de superstructure que d'infrastructure, la nature de leur déficit, tant quantitatif que qualitatif, et la nature de leur fréquentation ou utilisation quotidienne (scolaire, transport, commerce de proximité, ...) ou exceptionnelle (hôpital, culturel, loisirs, ...).

Il faut par ailleurs rappeler qu'il n'existe pas à proprement parler de normes pour la plupart des équipements : seuls certains types d'équipements (écoles, collèges, voire lycées et espaces verts,...) disposent de normes les rattachant à un territoire proche.

Enfin, il faut considérer le problème de l'imbrication des échelles de territoires susceptibles de concerner ou d'être concernées par un équipement.

Raisonnement en termes de qualité desserte revient à raisonner en termes de besoins, c'est-à-dire à considérer un usager en un point du territoire et à estimer s'il est desservi de façon satisfaisante par un ensemble d'équipements.

Hormis les équipements d'infrastructure et quelques autres types d'équipements, la programmation des équipements relève en ordre général d'une politique de l'offre plutôt qu'une réponse à des besoins directement quantifiables : peut-on par exemple quantifier et localiser le besoin en stades dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement de Paris ? par rapport à quelles références en termes de possibilité de fréquentation ou de « confort d'utilisation » ? par rapport à quelle distance maximum du logement ou du lieu de l'emploi ?

Une réflexion sur la qualité des équipements sur un territoire tel que celui de l'agglomération dense amènerait aussi à poser la question de l'imbrication entre les échelles de la maîtrise d'ouvrage de ces équipements, entre investissement et fonctionnement, entre public et privé :

- les échelles imbriquées de l'Etat (sécurité, santé,...), de la Région (lycées, formation), des départements (collèges, une partie des routes, ...), des communes (écoles, petite enfance, culture au niveau local, voirie et espaces publics,... ) et, depuis bien longtemps, des intercommunalités de gestion pour l'eau, l'assainissement, les transports, etc. ...
- l'imbrication des financements publics en termes d'investissement, mais surtout de fonctionnement.
- la confrontation aussi entre volonté publique et dynamique privée, dans le domaine de l'équipement commercial par exemple, mais aussi des équipements scolaires ou sportifs, etc. ...

Concernant l'agglomération centrale, il n'existe pas à notre connaissance d'approche croisée intersectorielle en matière d'équipements, approche qui répondrait partiellement à la question posée du déficit : quelle offre existante ou à court-moyen terme, par rapport à quels besoins

identifiés ? Engager un tel exercice, consistant à caler des hypothèses finement spatialisées permettant de caler une estimation des besoins multi-équipements à moyen et long termes, semble vain.

Force est alors de se tourner vers les nombreuses études sectorielles menées sur des territoires qui se veulent pertinents, généralement calés sur les champs de compétence du maître d'ouvrage ou de l'autorité de tutelle ; ces études assurent le suivi de l'évolution quantitative et qualitative des équipements, aident à la programmation des différents maîtres d'ouvrages concernés, servent d'appui aux négociations pour les financements croisés des équipements.

Dès lors, il faut s'interroger sur la nature même d'une planification d'échelle régionale, pour laquelle les « équipements structurants » pourraient constituer un moteur de développement socio-économique et spatial et de qualité du cadre de vie.

### **En conclusion**

Le déficit en équipements d'une agglomération est une problématique difficile à saisir. Concernant l'agglomération dense, il n'existe pas, semble-t-il d'approche croisée intersectorielle qui répondrait à la question du déficit en matière d'équipements.

Un examen des cartes placées en annexe concernant l'implantation des divers équipements dans la zone dense semble montrer un véritable déséquilibre entre Paris et la première couronne au profit de Paris.

Au delà de ce constat, il serait utile de s'interroger sur le rôle des équipements structurants comme moteur du développement socio-économique et spatial en vue de revitaliser les grands secteurs de la première couronne. A titre d'exemple, l'ACTEP semble considérer que l'implantation d'un lycée international sur son territoire serait de nature à valoriser son image.

## **1.7 La trame verte de l'agglomération centrale**

En Île-de-France, la problématique de la trame verte de l'agglomération centrale doit être abordée à différentes échelles et sous des angles différents :

### **Présence ou carence d'espaces verts en zone dense**

La première approche vise à analyser la présence de la végétation dans le tissu urbain constitué.

Celle-ci peut tout d'abord être saisie au travers du recensement des espaces verts publics et de leurs aires de desserte de proximité, proportionnelle à leur taille.

Globalement, on recense 11 m<sup>2</sup> d'espaces verts ouverts au public<sup>1</sup> par habitant dans l'agglomération centrale.

---

<sup>1</sup> Espaces verts de proximité + parcs périurbains + bois et forêts + autres types d'espaces verts = superficie totale des espaces verts de l'agglomération centrale

Le recensement des espaces verts de la zone dense montre une répartition inégale, certains territoires bénéficiant d'une desserte satisfaisante (Paris, la banlieue Sud-Ouest et Est), d'autres étant insuffisamment desservis, comme les secteurs industriels de la Plaine-Saint-Denis et de la vallée de la Seine (notamment en amont de Paris), et les tissus mixtes de la proche banlieue Nord et Sud-Est de Paris. Ces territoires insuffisamment desservis couvrent environ les  $\frac{3}{4}$  de la zone centrale mais ne correspondent pas toujours à des zones d'habitat.

La présence de végétation en zone dense peut aussi être saisie par le calcul d'un indice de végétation qui exprime cette présence dans le tissu urbain, en particulier la présence de jardins privés plus ou moins arborés. Cette présence « compense » en effet l'absence d'espaces verts publics, non pas en termes de potentialité de fréquentation d'espaces ouverts accessibles à la population, mais en termes de qualité du cadre urbain où celle-ci est amenée à vivre ou travailler au quotidien. Le croisement des deux indicateurs (desserte par les espaces verts publics et indice de végétation) donne une carte de la présence / absence de végétation en zone dense.

L'objectif de la politique régionale en la matière est de développer dans l'agglomération centrale l'offre en espaces verts et d'inciter à la mise en place progressive d'une véritable trame verte d'agglomération. C'est dans ce sens que des projets ont émergé, tels le parc-canal en Plaine-Saint-Denis, le parc du Chemin de l'Île, la base de loisirs régionale de Romainville / fort de Noisy.

### **Le végétal en tant qu'élément de structuration urbaine**

Outre son rôle « d'équipement vert » participant du cadre de vie quotidien des citoyens, le végétal joue aussi un rôle structurant du paysage urbain, au travers notamment des alignements plantés et de la présence végétale sur les coteaux.

Les alignements d'arbres structurants sont issus pour partie des voies royales héritées des 17 et 18<sup>ème</sup> siècles. Ces voies royales étant un élément caractéristique de la composition des paysages urbains et ruraux de l'Île-de-France : il faut en conséquence les préserver, les valoriser, voire les reconstituer lorsque la reconquête des axes routiers s'avère possible. Ils sont également issus de la politique de création de boulevards et mails plantés qui ont supplanté les fortifications des villes dès la fin du 16<sup>ème</sup> siècle, ou qui ont été créés pour restructurer les centres anciens ou structurer les urbanisations nouvelles, notamment au 19<sup>ème</sup> siècle. Leur présence dans le paysage urbain permet de caractériser et de hiérarchiser le réseau viaire, et par là-même, de donner une meilleure lisibilité urbaine.

Le végétal souligne également les reliefs en milieu urbain, reliefs que la densité des constructions tend à « gommer » des paysages. Au travers des coteaux, c'est aussi la présence de l'eau qu'il souligne. Cette présence du végétal sur les pentes doit donc aussi être préservée (disposition des SCOT, règlement des PLU), et valorisée (à l'instar de ce qu'a initié le Département des Hauts-de-Seine avec le « parcours de coteaux et des parcs » qui vise à créer un réseau d'espaces et de cheminements verts sur les coteaux d'Issy-les-Moulineaux, de Meudon et de Sèvres).

Le schéma directeur de 1976 s'était largement attaché à promouvoir (sans réel succès) la prise en compte du végétal dans la ville, en appui de son schéma de composition urbaine et paysagère.

## **Liaisons et réseaux verts**

Le Plan vert régional veut aussi promouvoir la mise en place progressive de réseaux et de liaisons verts qui assurent une double fonction : participer à la structuration de l'espace urbain (cf. ci-dessus), mais surtout assurer le maillage entre les espaces verts publics en servant de support aux circulations douces piétons et vélos.

La mise en œuvre de telles liaisons peut faire l'objet d'une approche globale (sur l'ensemble de la zone dense) pour certaines de ses composantes mais elle est surtout l'affaire des communes et des départements qui sont les maîtres d'ouvrage de ces opérations. Dès lors, cette mise en œuvre est aujourd'hui plus ou moins avancée et cohérente, en fonction d'une part de la place qui est donnée à ce type de politique et, d'autre part, de l'existence de documents de référence susceptibles de coordonner les actions, tels que plans verts communaux ou schémas départementaux des circulations douces et réseaux verts.

### **1.8 La fiscalité locale**

Il y a une *très grande disparité dans les taux de pression fiscale* entre le centre, l'Est et l'Ouest de la proche couronne. Les taux de taxe professionnelle et de taxe d'habitation peuvent y varier de un à quatre, *sachant que les taux les plus élevés se concentrent dans les territoires les plus défavorisés.*

Le Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) créé en 1991 a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Ce dispositif (art L.2531-12 à 16 du code général des collectivités locales) assure une redistribution entre communes de la région Ile-de-France, par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a instauré un second prélèvement sur la fiscalité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale appliquant une taxe professionnelle de zone. Cette loi a également élargi le nombre de communes éligibles au FSRIF.

#### **Les communes et EPCI contributeurs au FSRIF**

##### ***Le premier prélèvement ( article L. 2531-13)***

En application de l'article L. 2531-13-I du code général des collectivités territoriales, est contributrice au premier prélèvement toute commune dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région d'Ile-de-France pour l'année considérée, à savoir 898 € en 2002.

Soixante sept communes contribuaient au premier prélèvement du FSRIF en 2002, elles étaient 69 en 2001.

Il convient de souligner que le prélèvement au titre du FSRIF ne peut pas excéder 5% du montant des dépenses réelles de fonctionnement. En 2002, 51 des 67 communes contributrices voient ainsi leur contribution plafonnée à hauteur de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement. Au total, le montant de la contribution des communes au premier prélèvement du FSRIF s'élève en 2002 à environ **127 M€**.

### ***Le second prélèvement ( article L. 2531-13-II)***

L'article L. 2531-13-II du CGCT instaure un second prélèvement pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle de zone dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à 3,5 fois la moyenne des bases de TP par habitant constatée au niveau national.

Le montant du prélèvement est égal au produit du taux de taxe professionnelle en vigueur dans la commune par 75% des bases par habitant excédant le seuil précité, multiplié par la population totale de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Avant l'application des plafonnements, cinquante quatre communes ou groupements sont potentiellement contributeurs.

Un plafond à hauteur du premier prélèvement de l'article L. 2531-13-I est toutefois prévu pour les communes dont le revenu par habitant est inférieur à 90% du revenu moyen par habitant de la région Ile-de-France. Vingt-quatre communes sont concernées par ce premier plafonnement en 2002.

De plus, la contribution des communes dont les bases totales d'imposition à la taxe professionnelle sont inférieures à 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant de la région Ile-de-France est plafonnée à hauteur de 1,1 fois le montant du premier prélèvement. Sept communes sont concernées en 2002.

En outre, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale fait l'objet d'un prélèvement au profit du FDPTP, sa contribution est minorée du montant de ce prélèvement. Vingt-trois communes sont concernées en 2002 par cette disposition, qui se traduit pour quinze d'entre-elles par l'annulation de leur contribution. S'agissant des EPCI, sur les huit EPCI ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle de zone que compte la région Ile-de-France, cette disposition annule la contribution des deux d'entre eux qui entrent en 2002 dans le champ du mécanisme de contribution. Les autres ne sont pas contributeurs en 2002.

En dernier lieu, le second prélèvement est plafonné à hauteur de 10% des dépenses réelles de fonctionnement des communes et des EPCI. Neuf communes bénéficient de ce plafonnement en 2002.

Par ailleurs, la loi du 12 juillet 1999 a prévu une montée en charge progressive du second prélèvement. Ainsi, en 2001, seuls 40 % du montant calculé en application des dispositions précédentes ont été prélevés sur les communes. En 2002, 60 % du montant de la contribution sont effectivement prélevés, cette part étant ensuite portée à 80 % en 2003 et 100 % à compter de l'année 2004.

La contribution des communes au second prélèvement s'élève ainsi en 2002 à environ **27 M€**. Vingt-quatre communes sont effectivement contributrices, après l'application des mécanismes

de plafonnement ci-dessus évoqués. Compte tenu du plafonnement, ce montant pourrait atteindre 45M€ du fait de la progressivité du prélèvement entre 2002 et 2004.

Au total, la contribution des communes au titre des deux prélèvements du FRSIF s'élève donc en 2002 à environ **154 M€** et pourrait donc passer à 170 M€.

### **Les communes éligibles au FSRIF**

La loi du 26 mars 1996 précitée a transposé au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France le mécanisme de l'indice synthétique de ressources et de charges existant pour la dotation de solidarité urbaine.

Cet indice fait intervenir quatre critères : le potentiel fiscal par habitant de la commune à hauteur de 55%, la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune pour 15%, la proportion de bénéficiaires d'APL pour 20% et le revenu par habitant pour 10%.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a par ailleurs élargi la part des communes éligibles au FSRIF à compter de 2000.

Depuis 2000, sont donc éligibles au FSRIF :

**- la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Ile-de-France, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice, soit 122 communes en 2002 comme en 2001.** En 1999, seules 40 % des communes de 10 000 habitants et plus étaient éligibles, soit 98 communes.

**- les premiers 18 % des communes de 5 000 à 9 999 habitants de cette même région, classées de la même manière, soit 20 communes contre 19 en 2001.** En 1999, cette proportion était de 10 %, soit 10 communes.

### **En conclusion**

Le FSRIF a été créé en 1991 pour apporter une aide aux communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges importantes au regard des besoins sociaux sans disposer des ressources suffisantes.

Il assure une redistribution entre les communes de la région Ile-de-France, par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

Comme on le voit ci-dessus, les mécanismes de redistribution sont particulièrement complexes. Ils portent au total sur environ 150M€ comparé à une recette fiscale locale totale qui peut être estimée à 7,8 Md€ pour l'ensemble des communes de l'Ile-de-France soit environ 2%.

## 2 Enjeux et propositions

Deux enjeux fondamentaux ont émergé au cours des débats :

- la zone dense peut-elle aider à répondre aux besoins des populations futures et à les accueillir ? Faut-il densifier cette agglomération dense, notamment la petite couronne et comment s’y prendre ? Comment restructurer cette partie de territoire et lui donner une certaine urbanité, s’agissant de la banlieue ?
- comment lutter contre les inégalités et les déséquilibres au sein et la zone dense, notamment entre l’Est et l’Ouest d’une part et entre Paris et la première couronne d’autre part ?

### Les besoins de l’agglomération

Les projections de l’INSEE à 2030 montrent que, si les tendances actuelles étaient poursuivies, **les départements de grande couronne absorberaient la quasi-totalité de la croissance régionale**, tandis que la population des autres départements resterait relativement stable. Toutefois la capitale pourrait passer au dessous du seuil des 2 millions d’habitants.

La population diminuerait dans le Val-de-Marne, tandis que celle des Hauts-de-Seine et de la Seine St-Denis augmenterait.

**Globalement, l’accroissement en petite couronne serait nul.** En revanche, les départements de grande couronne connaîtraient une croissance continue entre 1999 et 2030. **La progression serait la plus élevée en Seine-et-Marne**, celle-ci bénéficiant à la fois d’un excédent naturel et d’un fort excédent migratoire.

Il s’agit là d’une projection, prenant comme hypothèse la reconduction des tendances passées, et non d’une prévision.

La question qui se pose est de savoir s’il est possible de conduire une politique susceptible de faire évoluer les tendances observées, étant souligné que les derniers résultats connus en matière de construction de logements semblent montrer que le desserrement de population se poursuit au profit de la grande couronne, contribuant ainsi à l’extension de la zone urbaine.

**Paris et la petite Couronne peuvent-ils accueillir dans les années à venir des populations nouvelles, afin d’éviter un étalement de l’agglomération ?**

Le souhait de protéger les espaces naturels et d’assurer le plein emploi des équipements (notamment des infrastructures) déjà existants en zone dense, devrait conduire à essayer d’inverser la tendance actuelle et donc à construire un minimum de logements pour maintenir le niveau de population (point mort) et au delà pour contribuer à l’accueil de population francilienne nouvelle.

L’observation des densités actuelles laisse penser que cet objectif est envisageable sur certains territoires, notamment de proche couronne.

La densité résidentielle moyenne en Ile-de-France n’est pas élevée mais les écarts sont très importants, y compris dans la zone agglomérée.

**La densité résidentielle de la capitale est exceptionnelle**, surtout dans certains arrondissements de l’Est.

**Les densités des départements de proche couronne sont proches de celles des grandes villes de province.**

Cette densité résidentielle diminue progressivement lorsqu'on s'éloigne de Paris, elle est nettement plus élevée dans les Hauts de Seine qu'en Seine St Denis ou dans le Val-de-Marne. Les tendances actuelles à Paris indiquent une densité plus faible que celle autorisée sur les opérations en cours ou à venir et une forte demande d'espaces verts de la part de la population, demande relayée par les élus. Dans ce contexte, densifier certains secteurs parisiens et de proche couronne peut s'avérer délicat à mettre en œuvre et nécessitera une réponse en terme *de forme urbaine variée et d'aménagements de qualité* pour répondre aux attentes de la population en matière de qualité de la vie.

Enfin, il est à noter qu'un urbanisme raisonnablement dense, tel que celui de la proche couronne, est plus économe en énergie que le type d'urbanisme qui se développe aujourd'hui aux franges de la zone agglomérée, sans parler de la consommation d'espaces naturels et agricoles que celui-ci implique.

## **Les inégalités**

*Les études, notamment de l'INSEE, montrent que les inégalités sociales ont tendance à se creuser.*

C'est par exemple en Seine Saint-Denis, là où le taux de chômage est le plus élevé, que l'augmentation du chômage est la plus forte. C'est dans les arrondissements de l'ouest parisien et dans les communes à l'ouest, là où les revenus sont les plus élevés, que leur augmentation est la plus forte.

L'inégalité des niveaux de formation est aussi un facteur important de différenciation spatiale ; elle est très corrélée aux inégalités de revenus et au taux de chômage.

Les jeunes actifs sans diplôme, population fragile et qui aborde la vie active dans de mauvaises conditions, sont concentrés en Seine Saint-Denis (Ouest), dans la boucle de Gennevilliers et dans le Sud-Ouest du Val-de-Marne. Ils se retrouvent aussi dans les 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements.

A l'inverse, les plus diplômés sont nombreux dans les quartiers du centre et de l'ouest parisiens et dans la partie médiane des Hauts-de-Seine.

*De manière plus générale, on constate un accroissement des inégalités entre les territoires les plus riches, au Centre et à l'Ouest, et les plus pauvres, essentiellement situés à l'Est et au Nord, qui restent à l'écart de la croissance régionale. La question se pose de savoir comment mieux lutter contre cet accroissement des inégalités.*

*Les très grandes disparités sociales sont, à ce degré, une spécificité de l'Ile de France, région qui regroupe les populations les plus riches mais aussi parmi les plus démunies, notamment en ce qui concerne la population étrangère dont la présence est forte en Ile de France et tout particulièrement en Seine Saint-Denis (19 %). Même dans la capitale, des poches de pauvreté subsistent et elle se place au second rang, derrière la Seine Saint-Denis, pour son taux de chômage et de RMI.*

*Ces inégalités tendent, comme on l'a vu, à se traduire par un marquage spatial, populations pauvres essentiellement au Nord et à l'Est, populations favorisées essentiellement au Centre et à l'Ouest. De plus, comme le montrent les enquêtes de l'INSEE et de l'IAURIF, les cadres ont tendance à quitter les zones urbaines sensibles, provoquant ainsi un net recul de la mixité sociale et renforçant le marquage spatial.*

La politique de la ville est bien évidemment concernée au premier chef par ce problème, particulièrement aigu en Ile-de-France et notamment en proche couronne.

L'amélioration de la qualité de la vie dans la zone dense pourrait permettre de donner aux habitants l'envie d'y rester ou d'y revenir. Cela dit un renversement spontané d'une tendance déjà ancienne au desserrement ne peut s'imaginer que sur une longue période de temps. Il faut donc aussi envisager de mettre en œuvre des développements actifs de façon volontariste.

Les propositions qui suivent sont donc organisées autour de trois axes :

- valoriser la zone dense en améliorant la qualité urbaine.
- valoriser la zone dense en luttant contre les disparités sociales et spatiales.
- promouvoir des développements actifs.

## 2.1 Valoriser la zone dense

Comme cela est dit ci-dessus, les propositions qui suivent ont pour objet de chercher à améliorer la qualité urbaine de la zone dense.

Bien entendu, ces propositions ont un coût. En regard, les enveloppes financières ne sont pas extensibles. Il ne s'agit pas de demander toujours plus mais d'essayer de faire au mieux, notamment dans les choix de localisation des grands équipements et dans les choix des infrastructures.

Enfin, il faut souligner que l'amélioration des trames urbaines et le développement de la trame verte ne sont pas le plus souvent des opérations très coûteuses. Elles demandent, pour les premières, du soin et de la persévérance et, pour les secondes, un peu de volonté pour aménager des terrains qui très souvent appartiennent déjà à la collectivité publique.

### 2.1.1 Respecter la structure spatiale historique de la métropole et requalifier la première couronne

*La qualité de la forme urbaine de la métropole parisienne*, son rapport au site, les grands tracés de sa composition, devront être préservés et mis en valeur.

*Favoriser l'identité et la lisibilité de la ville est essentiel pour préserver l'attractivité de la capitale et la qualité de vie de ses habitants.*

Paris doit une grande partie de son attractivité à la qualité de sa forme urbaine. Paris est un exemple, un modèle de ville, une référence des qualités urbaines qui affirment leur permanence dans le temps. *Ce paysage urbain doit être préservé.*

La coupure physique créée par le périphérique devrait être progressivement effacée afin de permettre un développement harmonieux de projets urbains de part et d'autre de cette limite. Les projets financés au contrat de plan Etat-Région de couvertures du périphérique et du tramway du boulevard des Maréchaux, le grand projet de renouvellement urbain de la Ville de Paris, sur la couronne, les concertations avec les communes limitrophes dans le cadre notamment de la révision du PLU, vont dans ce sens. *Il s'agit non seulement de recoudre le tissu urbain entre Paris et les communes riveraines mais aussi de repenser les déplacements, de retrouver les fondements de la ville, de répondre aux besoins en matière d'équipements.* La revalorisation doit être à la fois architecturale, urbaine, paysagère et

sociale. Le défi est multiple et essentiel pour Paris et l'Ile de France. Plus qu'un nouvel urbanisme, c'est l'urbanité toute entière du centre de l'agglomération qui est en jeu.

*En proche couronne, l'enjeu consistera essentiellement à redonner cohérence et lisibilité à un tissu urbain souvent chaotique et déstructuré*, déqualifié par le rejet d'activités nuisantes sur son territoire, cisailé par les emprises de grandes infrastructures routières ou ferroviaires, afin d'apporter des qualités urbaines comparables à celles de la métropole tout en respectant et en *valorisant l'identité du tissu de la banlieue*, ses spécificités et ses qualités intrinsèques.

## 2.1.2 Préserver les espaces verts, mettre en valeur le paysage

La densité exceptionnelle de la capitale rend cet objectif de préservation des espaces verts et boisés d'autant plus indispensable. Il correspond de plus à une véritable demande de la population aujourd'hui.

Certaines zones de la première couronne sont particulièrement carencées en espaces verts, notamment dans le Nord et l'Est. Un des objectifs du futur schéma directeur sera de *combler ces manques* par la préservation des espaces libres existants et la création effective de parcs et d'espaces de proximité dans les lieux où le manque est le plus criant.

A cet égard, la mise en œuvre du Plan Vert adopté par la Région paraît tout à fait essentielle.

Au delà de la réalisation d'espaces verts, la mise en valeur du paysage est un élément essentiel de la démarche de structuration et de revalorisation du territoire de la petite couronne.

Cette démarche doit s'articuler avec les actions engagées intégrant le paysage comme un volet de la requalification ou de la valorisation des territoires de la zone urbaine dense à travers :

- *la requalification des grandes infrastructures* urbaines et le PDU
- *l'aménagement des quartiers d'habitat social* éligibles au titre de la politique de la ville,
- la requalification des sites d'activités et *la reconversion des anciens sites d'activité industrielle*

Ces actions s'accompagnent d'autres facteurs faisant partie de la qualité environnementale du cadre de vie contribuant à la qualité de la perception du paysage urbain tel que la gestion de l'eau et des déchets, la dépollution des sols, l'éclairage, la signalétique. Elles se traduisent à des niveaux allant du simple entretien et gestion de l'espace à la remise à niveau ou la requalification lourde.

*C'est par ailleurs tout le problème des emprises réservées pour les services de la zone centrale qui ont été jusqu'à présent rejetées au-delà de ses limites et qui créent de véritables coupures urbaines ou sont des sources de nuisances sur les territoires périphériques.*

C'est par exemple le problème des canaux (Ourcq, etc.), sites à vocation industrielle pour Paris situés sur les territoires des communes riveraines qui souhaiteraient des projets d'embellissement.

C'est aussi le problème des emprises de cimetières, des plate-formes logistiques, des usines d'incinération (Batignolles, etc.) et d'une manière générale des espaces de services de Paris, des activités polluantes, etc.

### 2.1.3 Mettre en place des équipements structurants

*En matière d'opérations structurantes, les équipements ont un rôle de premier plan à jouer, tant au niveau des infrastructures pour changer la donne spatio-temporelle d'un fragment de territoire et par là-même le placer en situation plus favorable sur le marché, qu'en termes de superstructures pour améliorer l'attractivité d'un secteur, voire pour contribuer au changement de son image (exemple de l'impact du stade de France et de la couverture de l'A1 sur la Plaine Saint-Denis, mais aussi exemple de l'ACTEP qui revendique la création d'un lycée international pour contribuer au changement de son image).*

*A l'échelle régionale ou à celle de l'agglomération centrale, les politiques d'équipements sont donc bien loin de ne répondre qu'à un besoin de combler un déficit. Elles se posent bien plus comme des leviers pouvant avoir un effet sur le renouvellement urbain et sont de ce fait une composante intégrante et essentielle des projets constitutifs de toute démarche de planification stratégique.*

### 2.1.4 Adapter la politique des transports

*Comme on l'a vu un des choix politiques essentiels du futur schéma directeur sera de confirmer ou non la priorité à la réurbanisation de la zone dense. Au-delà des affirmations consensuelles propres à ce type d'exercice, ce choix est lourd d'enjeux car une stratégie favorisant la reconquête du tissu constitué pour limiter l'extension périurbaine suppose une densification de la proche couronne (voire de certains territoires parisiens, comme le suggérait un récent article). Il faut en effet rappeler que la simple stabilisation de la population de la proche couronne implique, compte tenu du desserrement spontané dû à la décohabitation et à la recherche de confort, une densification nette du bâti de celle-ci. Or, une telle évolution va à l'encontre des aspirations d'une bonne partie des habitants actuels ou des élus concernés, plus demandeurs d'espaces verts et de préservations du tissu pavillonnaire que de nouveaux voisins.*

*L'amélioration sensible de la desserte de la proche banlieue est, en tous cas, indissolublement liée à un tel choix d'aménagement. Au-delà de la légitime aspiration de chacun à voir sa situation s'améliorer au fil du temps, il serait économiquement absurde de dépenser massivement en faveur des transports dans des secteurs qui continueraient de se dépeupler, en évinçant à leur profit les investissements nécessaires à la desserte des populations nouvelles en grande couronne. Il convient donc que le schéma directeur établisse un lien très fort entre amélioration de la desserte et densification.*

Les bases sont aujourd'hui posées pour construire, en proche couronne, à l'horizon d'une vingtaine d'années, un réseau de transports d'une qualité digne, sinon de Paris (il faut tenir compte des niveaux de densité, qui resteront, à horizon visible, très supérieurs à Paris), du moins des agglomérations de taille et de densité comparable. Avec quatre, voire cinq niveaux de rocade (les lignes 2 et 6 du métro, le futur tramway des Maréchaux, un éventuel métro de très proche couronne (ex Orbitale), le Grand Tram et, au-delà, les tangentielles), maillant les radiales existantes, prolongées là où cela est nécessaire (par exemple jusqu'au Grand Tram pour le métro), le réseau armature atteindrait la lisibilité du réseau autoroutier et se compléterait, comme lui, par un réseau secondaire dense et efficace (Mobilien) et enfin par

une desserte fine des quartiers (bus ordinaires). L'objectif serait aussi d'obtenir une bonne desserte des pôles et des bassins de vie.

Avec un tel réseau, l'accessibilité en transports en commun de la banlieue dense serait très sensiblement augmentée, ce qui apparaît hautement souhaitable. D'une part, ***cela contribuerait à renforcer l'attrait de la zone dense pour ses habitants actuels et futurs, dans le cadre d'une politique globale d'amélioration de la qualité de vie***, visant à réinventer un modèle de ville à la fois dense et agréable à vivre. D'autre part, une qualité élevée de desserte en transports en commun, généralisée à l'ensemble de la zone dense, alors qu'elle est aujourd'hui le privilège de Paris et de quelques pôles, apparaît comme ***une condition décisive de son attractivité pour les investissements***, essentiellement dans le domaine des centres de décisions et des services à haute valeur ajoutée. En effet, le tropisme centripète des grandes entreprises tertiaires semble se renforcer et, face aux ambitions de Londres dans ce domaine, Paris doit pouvoir faire valoir ses meilleurs atouts.

Cette stratégie d'ensemble qui doit s'inscrire davantage dans une logique de service que d'infrastructure, doit s'affirmer en pointant les secteurs où des efforts particuliers d'amélioration de la desserte devront être accomplis. En plus des indispensables corrections des carences les plus flagrantes dans la desserte de zones déjà urbanisées, ***l'accent devra être mis sur les zones à fort potentiel de mutation*** (Plaine-de-France, Seine-Amont, boucle nord des Hauts-de-Seine), ***en liant, comme cela a été fait autour du Stade de France, développement urbain et amélioration de la desserte. Au-delà de ces secteurs stratégiques, la reconversion urbaine et la densification pourront s'appuyer sur les lignes de transports***, qui constituent autant de vecteurs de mutation, qu'il conviendra d'accompagner dans l'épaisseur des tissus par une politique foncière active. Cela suppose que l'on trouve, en matière de maîtrise d'ouvrage et de financement, des montages à même de porter ces ambitions dans la durée (en s'inspirant de ce qu'ont réussi, autour de lignes de tramway, certaines agglomérations de province, grâce à une unité de décision en matière de transport et d'urbanisme).

***La reconquête***, elle aussi amorcée, ***des grandes voies urbaines*** vouées à l'automobile (RN 1, 2 3, 6, 7, 20, ...) ***peut également servir de point de départ à une rénovation des tissus, souvent dégradés, qu'elles irriguent***. Il en va de même des espaces qui bénéficieront de la couverture de voies rapides (à commencer par le Périphérique).

Par ailleurs, ***la rénovation des pôles d'échanges et leur renforcement dans un rôle de centralité urbaine*** peut fournir une occasion, sans doute plus facile à faire accepter localement, d'engager une densification.

Enfin, le rééquilibrage Est-Ouest doit trouver sa traduction dans ***le renforcement du réseau de l'Est de l'agglomération, notablement moins développé*** que celui de la partie Ouest. Il conviendra, là aussi, en dépassant la vision des taux de rentabilité immédiats, qui survalorisent la desserte des zones les mieux servies, de ***mettre les transports au service de l'aménagement du territoire régional***.

## 2.2 Lutter contre les disparités sociales et spatiales

Comme on l'a vu ci-dessus, la zone dense est marquée par deux déséquilibres entre Paris et la première couronne en matière d'équipement d'une part et entre l'Est et l'Ouest au plan social. Une amorce de correction peut être envisagée au niveau des grands équipements, du logement, de l'activité et de la fiscalité locale.

### 2.2.1 Mieux implanter les grands équipements

Sans nier la légitimité parisienne à accueillir de grands équipements de dimension nationale et internationale, les territoires de banlieue doivent être, enfin, considérés comme suffisamment dignes pour les recevoir également.

L'effet d'image et les capacités structurantes d'entraînement sont des motifs suffisants pour choisir d'installer certains grands équipements dans les territoires prioritaires ou émergents.

Il s'agirait en premier lieu des équipements culturels : dans le sillage de la réussite exemplaire du musée Guggenheim à Bilbao, des projets de grands équipements culturels voient le jour en banlieue (Fondation Pinault à Boulogne, Musée d'art contemporain à Vitry). Une politique volontariste, poursuivant et généralisant ces exemples, pourrait être proposée (localisation des Archives Nationales sur le territoire des Tartres en Seine St-Denis, par exemple).

D'autres équipements sont légitimement désirés par les acteurs des projets territoriaux et leur implantation mérite une réflexion approfondie. C'est le cas par exemple des lycées internationaux ; de tels projets sont fortement portés localement, par l'ACTEP notamment.

L'exemple réussi du Grand Stade à Saint-Denis, associé à la qualité de la desserte et de l'accompagnement urbain, démontre l'effet d'impact que peut avoir un grand équipement prestigieux sur les dynamiques territoriales.

La localisation future des grands équipements culturels, universitaires, de recherche ou sportifs, pourrait être inscrite par le futur schéma directeur comme un puissant levier de promotion et de requalification des projets territoriaux de proche couronne, à la condition de dépasser d'une part les résistances et inerties traditionnelles et d'autre part d'obéir à une légitimité donnée par le contexte territorial.

Une répartition plus équitable des équipements prestigieux entre Paris et la banlieue, contribuerait considérablement à une appréhension collective unitaire de la ville-centre.

### 2.2.2 Favoriser la mixité dans l'habitat

La part des logements sociaux est très variable selon les communes. Les plus forts pourcentages, plus de 50%, concernent une dizaine de communes, dont aucune n'est limitrophe de la capitale. Parmi elles : Gennevilliers, La Courneuve, Bobigny, Orly, Bagneux...

Au contact de Paris, cinq communes comptent 40 à 50% de HLM. Ce sont St-Denis, le Pré St-Gervais, Bagnolet, Gentilly et Malakoff.

Six en comptent 30 à 40% : St-Ouen, Aubervilliers, Pantin, Montreuil, Ivry et le Kremlin-Bicêtre. C'est aussi dans cette dernière catégorie que se placent les 13<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements.

Sur le reste du territoire, en revanche, on compte moins de 10% de logements sociaux.

***Parvenir à une meilleure répartition des logements sociaux sur le territoire dans le respect des objectifs de mixité sociale de la loi SRU devrait être un des enjeux du nouveau schéma directeur.***

Concernant le ***logement social***, il s'agit là aussi de tenter de rééquilibrer son implantation par une ***politique volontariste de construction essentiellement dans le Centre et l'Ouest***, actuellement peu pourvus, afin de respecter les objectifs fixés par la loi SRU. De manière complémentaire, il serait souhaitable de ***respecter un taux plafond de pourcentage de logements sociaux dans certaines communes de l'Est.***

Ces dispositifs réglementaires doivent être accompagnés d'actions plus volontaristes.

***- Produire du logement intermédiaire dans les territoires avec un taux de logement social élevé.***

De manière plus directive, dans la mesure où l'objectif est d'éviter la concentration de logements sociaux dans certains quartiers et leurs conséquences néfastes sur la diversité du tissu urbain, il ne paraît pas réaliste de continuer à implanter du logement social dans certaines communes qui en comportent déjà un taux de 40% voire 60 %.

Il faut donc essayer d'y produire du logement intermédiaire. Parvenir à créer un tel marché suppose que les territoires considérés deviennent plus attractifs (cf. la valorisation ci-dessus) et que des conditions financières convenables soient faites aux constructeurs pour les charges foncières, ce qui signifie une politique foncière dynamique (cf. ci-dessous).

***- Requalifier et reconquérir le parc ancien.***

***- Requalifier les grands ensembles*** d'habitat social en prenant en compte tous les aspects de cette requalification (réhabilitation du bâti, démolition, reconstruction, résidentialisation, espaces publics, y compris le traitement paysager de ces quartiers).

### **2.2.3 Poursuivre la politique de rééquilibrage des implantations tertiaires**

Concernant l'implantation d'activités, la politique de rééquilibrage des activités tertiaires à l'Est commence à porter ses fruits. Les surfaces de bureaux agréés en Seine Saint-Denis et dans le Val-de-Marne progressent sans discontinuer depuis quatre ans et atteignent en 2001 une proportion de 44% des agréments de bureaux contre seulement 9% en 1998. Parallèlement, la part des Hauts-de-Seine dans les agréments bureaux est stable, alors que celle de Paris décroît fortement depuis 1999.

Cette action devrait être poursuivie dans un objectif de rééquilibrage Est-Ouest. L'agrément permet d'encadrer la construction, afin d'assurer le respect des objectifs de construction projetés par le SDRIF, prévus à l'horizon 2015, ou de contrôler, dans le domaine des implantations d'activités, le respect des principes contenus dans d'autres documents d'urbanisme comme le PDU. ***A ce titre, l'agrément constitue un outil d'aménagement régional, permettant de contribuer à une politique équilibrée d'implantation des activités, en priorité au Nord et à l'Est***

Au delà de cet aspect réglementaire, il faudrait s'interroger sur l'intérêt de créer une zone tertiaire importante à l'Est, en prolongement du secteur Seine Rive-Gauche, au lieu de laisser s'éparpiller les opérations de bureaux le long du boulevard périphérique. Les études menées avec les professionnels montrent que les investisseurs choisissent de s'installer en groupe

dans des secteurs bien desservis. Le territoire de Seine-Amont, comme celui de la Plaine-de-France aujourd'hui, répondrait notamment à cet objectif.

#### **2.2.4 Réduire les disparités de la fiscalité locale**

Un rapport du Commissariat du Plan, publié récemment, montre que la dotation forfaitaire attribuée par l'Etat pour réduire les inégalités entre les communes ne comble guère le fossé entre villes riches et villes pauvres. Il semble que, au lieu de combler l'écart entre les villes, le système contribue à le pérenniser.

*La dotation globale forfaitaire (DGF) est en partie péréquatrice mais la réalité ayant évolué, une réforme serait nécessaire, la DGF est aujourd'hui source d'inégalité et d'injustice.*

*Il semble qu'en Ile-de-France, la dotation de solidarité urbaine (DSU) ne soit pas suffisamment péréquatrice.*

En 1991, a été créé le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), auquel doivent cotiser les communes riches au profit des plus pauvres. Pourtant ces mesures paraissent encore insuffisantes aux élus des communes les moins dotées.

L'effort de péréquation paraît insuffisant, les inégalités s'aggravent en banlieue avec la concentration de populations en grande difficulté sociale.

Une enquête de l'INSEE et de l'IAURIF montre que les communes concernées par la politique de la ville se sont dans leur grande majorité appauvries et que leur revenu réel après impôt a baissé.

Pourtant, la solidarité financière, redistribuée via la dotation de solidarité urbaine (DSU) et le FSRIF a permis de mettre 241 M€ à la disposition de 169 communes franciliennes (entre 1990 et 1999), ce qui ne les a pas empêchées de s'appauvrir.

*La fiscalité est un outil important des politiques publiques.* Il peut être opportun de réfléchir aujourd'hui aux disparités de la fiscalité locale dans le contexte spécifique de l'Ile de France, où la répartition par exemple de la taxe professionnelle peut varier de 1 à 10, aux disfonctionnements que cela peut engendrer et aux propositions qui pourraient être faites pour améliorer cette situation.

Il est nécessaire de réfléchir aujourd'hui, d'une part, aux mécanismes de répartition et de péréquation inter-communales et, d'autre part, à la mise en place des mécanismes incitatifs à la création de logements, peut-être par le biais de la dotation forfaitaire.

Il est aujourd'hui évidemment bien plus tentant pour le maire d'une commune d'essayer de promouvoir sur son territoire la création de bureaux qui sont source de taxe professionnelle, qui n'engendrent aucun besoin en équipements de superstructure et dont les « usagers » ne risquent pas de bouleverser les équilibres politiques.

### **2.3 Promouvoir des développements actifs**

La préparation du nouveau SDRIF s'appuiera sur des hypothèses démographiques que nous ne connaissons pas à ce jour. Il est cependant probable que, sans attendre la reprise de la croissance démographique des trente glorieuses, la population francilienne devrait poursuivre une croissance modérée, résultante d'un afflux de populations jeunes, d'un fort taux de natalité, d'un fort déficit démographique dans les tranches d'âge moyennes et supérieures et

d'un taux de mortalité par conséquent bas. Par ailleurs, le desserrement de l'habitat a toutes les chances de se poursuivre, tant semblent lourdes les tendances sociales qui le sous-tendent. ***Il faudra donc continuer de construire*** (c'est-à-dire augmenter la surface bâtie) ***de façon importante en Ile-de-France, à un rythme qui ne sera sans doute pas très éloigné de celui préconisé par l'actuel SDRIF, d'ailleurs loin d'être atteint.*** Un effort supplémentaire sera même nécessaire si la politique de démolition du parc social et du parc ancien dégradé, impulsée par l'actuel ministre de la Ville, atteint ses objectifs.

La question centrale est donc celle de l'endroit où cette construction devra s'effectuer. L'alternative est simple à formuler : consommer de nouveaux espaces naturels et agricoles aux franges de la zone urbanisée ou densifier les espaces déjà construits. Le futur SDRIF, comme l'actuel, devra sans nul doute recourir à ces deux ressources foncières, mais le dosage entre elles constituera une de ses options politiques majeures. Les inconvénients d'une forte extension de la tache urbaine sont abondamment documentés et nous ne reviendrons pas dessus ici. On peut les résumer en disant qu'elle est incompatible avec le développement durable, tant du point de vue de la préservation du patrimoine naturel, agricole et paysager de la région que de son impact sur les déplacements et, de façon plus difficile à prouver, de ses conséquences sur le lien social.

La prise de conscience par les populations et les élus de la grande couronne rurale de cette menace, accompagnant la volonté des documents de planification spatiale, qui n'a cessé de se confirmer depuis l'élaboration du dernier SDRIF, de contrôler la consommation des espaces semble avoir produit un effet de raréfaction de l'offre foncière dans cette partie de la région, où l'on construit beaucoup moins qu'au cours des années 80. La fin de la période de forte croissance des villes nouvelles contribue sans doute de façon importante à ce ralentissement de la production foncière, notamment dans le domaine du logement.

La crise du logement que connaît actuellement l'Ile-de-France est sans doute la résultante, dans un contexte où la demande, pour les raisons que nous avons vues, reste forte, de ce double tarissement des ressources foncières de la région, en proche couronne, par arrêt du processus de densification et en grande couronne par ralentissement de l'extension urbaine.

Sauf à accepter de voir cette situation perdurer, voire se dégrader dans les années à venir, nous ne voyons pas d'autre solution qu'une relance de la densification de certains territoires déjà urbanisés accompagnée d'une valorisation de ceux-ci par des aménagements de qualité. Nous nous centrerons ici sur la proche couronne. Des potentialités considérables existent à l'évidence dans la partie urbanisée de la grande couronne, et en particulier dans les secteurs participant de l'agglomération parisienne, qui relèvent d'une problématique voisine de celle développée ici, avec la différence majeure d'une qualité de desserte moindre en moyenne.

### **2.3.1 Potentialités et freins à la densification**

Dans une optique d'analyse qualitative et, si possible quantitative (ce qui suppose un lourd travail à partir du DENSIMOS et des hypothèses fortes à discuter) du potentiel de densification de la proche couronne, il nous a paru pertinent d'aborder cette question à travers les principaux types de tissus concernés.

#### ***Paris intra-muros***

Le cœur de l'agglomération mérite sans doute un sort particulier, compte tenu de ses caractéristiques spécifiques : densité déjà très forte, extrême rareté du foncier (les seuls terrains de taille significative mobilisables à moyen terme étant les emprises ferroviaires, susceptibles d'une libération partielle ou d'une couverture), qualité de desserte exceptionnelle, poids politique et financier de la Ville,...

De récentes déclarations du maire de Paris vont dans le sens du maintien d'une densité élevée. L'objectif principal semble *être la relance de l'accueil d'activités tertiaires*, en forte diminution depuis la fin des années 80, mais la volonté de *mixité sociale* pourrait également en profiter. Les moyens envisagés semblent être le relèvement de la hauteur autorisée des immeubles dans certains quartiers et la construction d'immeubles de bureaux le long du périphérique, qui, outre la vitrine qu'ils offriraient à leurs utilisateurs, pourraient jouer un rôle de protection phonique pour des immeubles de logement à construire en deuxième rideau. *Le réaménagement de certains espaces* (portes, quartiers dégradés, cités de logement sociaux) pourrait également dégager **un certain potentiel foncier**.

Inversement, les discussions locales sur l'aménagement des quartiers font ressortir *une forte demande d'espaces verts* de la part des habitants et des associations et le rejet d'une densité jugée trop élevée. Par ailleurs, la municipalité parisienne a exprimé son louable souci de cesser de rejeter vers la périphérie les équipements nécessaires à son fonctionnement (centres de tri et de traitement des déchets, zones logistiques), ce qui nécessitera de leur réserver une part significative du foncier disponible.

La capacité de la municipalité parisienne, dans ce contexte difficile, à relancer la construction pour enrayer la décroissance démographique de la capitale (atteindre le point mort apparaît déjà comme un objectif ambitieux) et inverser la tendance en matière d'emplois pourra s'apprécier dans le cadre du PLU dont l'élaboration s'achève.

### ***Les friches industrielles***

Les friches industrielles, auxquelles on peut ajouter les espaces ferroviaires devenus inutiles au transport, constituent le potentiel le plus évident de densification en zone agglomérée. Le SDRIF et l'actuel contrat de plan Etat-Région définissent d'ailleurs les secteurs présentant ce type de terrains en grand nombre (Plaine Saint-Denis, Plaine de France, Seine-Amont, Boucle nord des Hauts-de-Seine, Val-de-Seine) comme les territoires prioritaires de la proche couronne, support d'une politique de renouvellement urbain.

Notre propos n'est pas de remettre en cause cette stratégie, ni de nier l'intérêt majeur de ces territoires, mais d'en relativiser le potentiel foncier et de combattre l'idée qu'ils suffiront à eux seuls à absorber les besoins de construction des deux décennies à venir en proche couronne. Plusieurs facteurs pèsent en effet sur leur capacité à absorber des constructions nouvelles :

- la nécessité de préserver en proche couronne des espaces logistiques : en particulier, la vocation logistique d'une partie de la boucle nord des Hauts-de-Seine, autour du port de Gennevilliers, et du sud de la Seine amont, paraît devoir être préservée ; de même, il convient d'encourager RFF, la SNCF et la RATP dans leurs projets de consacrer les emprises ferroviaires sous-utilisées pour développer la logistique urbaine ;

- les fortes contraintes environnementales qui pèsent sur une bonne partie de ces terrains : outre leur caractère pollué, qui est en principe rémissible (mais qui constitue souvent un puissant facteur de ralentissement et de renchérissement des opérations de reconversion), bon nombre de ces terrains, notamment en Seine amont et dans la boucle nord des Hauts-de-Seine, sont situés en zone inondable ; de ce fait, leur potentialité constructive est limitée, tant en volume (les PPRI fixant des plafonds d'emprise au sol) qu'en nature (interdiction de construire des logements dans certaines zones, prescriptions constructives contraignantes) ;
- la priorité donnée par les collectivités concernées à la reconstitution de leurs bases de taxe professionnelle : la désindustrialisation a appauvri les communes concernées et celles-ci entendent, légitimement, consacrer une part importante de leurs friches à la construction de nouveaux locaux d'activités ; de plus, il paraît souhaitable de conserver, au cœur de l'agglomération, un certain nombre de petites industries de pointe ou d'artisanat qui participent de l'identité économique de la région ;
- le caractère progressif des opérations de reconversion : les situations de « table rase », comme celle des terrains Renault à Boulogne, permettent une vraie mixité urbaine, mais elles sont relativement rares ; plus fréquentes sont les zones industrielles qui évoluent progressivement, les terrains se libérant les uns après les autres ; dans ce cas, il est souvent inenvisageable d'implanter des logements dans un tissu qui reste industriel et le renouvellement se fait donc sous forme de bureaux (exemples : Vélizy, ZIPEC au Plessis-Robinson, SILIC) ;
- l'épuisement progressif de cette ressource foncière : le processus de désindustrialisation de la proche couronne est aujourd'hui quasiment achevé et, en dehors de la Seine amont et de la Plaine-de-France, les grandes opérations qui sont actuellement lancées (Plaine Saint-Denis, Seine-Arche, terrains Renault à Boulogne et Meudon, terrains gaz de France à Gennevilliers et Villeneuve-la-Garenne) seront probablement les dernières de cette envergure, sauf en Seine-Amont, mais à un horizon difficile à préciser.

En conclusion, la capacité des friches industrielles de proche couronne à assurer les besoins de construction de l'agglomération apparaît peut-être plus limitée que le discours ambiant pourrait le laisser croire, tout particulièrement dans le domaine du logement.

### ***Les espaces dégagés par la politique de renouvellement urbain dans les grands ensembles***

La politique de démolition/reconstruction de logements sociaux possède un potentiel certain de densification, tant il est vrai que les grands ensembles construits dans les années 60 et 70 se caractérisent, contrairement aux apparences, par une ***densité humaine moyenne assez faible*** (de l'ordre du tiers de celle d'un tissu de type haussmannien).

Toutefois, en Ile-de-France, compte tenu du faible taux de vacance dans le logement social et de la difficulté du relogement, les restructurations de quartiers se feront sans doute à la marge, par démolition ponctuelle de tours ou de barres faisant obstacle au bon fonctionnement du quartier, compensées par la reconstruction de quelques plots, par exemple pour reconstituer un front bâti le long d'une rue. Si l'on est en droit d'espérer un effet net positif sur la taille du parc de logements (sociaux ou non), il est peu probable que celui-ci sera massif.

### ***Le tissu faubourien***

Nous désignons, sans doute improprement, par ce terme, le type d'urbanisation datant du début du siècle dernier ou de la fin du précédent, constitué principalement d'immeubles collectifs de faible hauteur (R+1 à R+4), dans une trame urbaine assez serrée, tel qu'on peut le trouver en très proche banlieue de Paris. Il héberge, outre des populations, souvent assez pauvres (rôle d'habitat social de fait), dans des conditions parfois insalubres, de petites activités artisanales ou industrielles.

Ce tissu nous paraît, notamment dans les secteurs où la qualité de desserte justifierait une densité plus élevée, offrir des potentialités dans la très proche couronne, (Aubervilliers, Pantin, Clichy, Ivry...), par une augmentation sensible de la hauteur des constructions, là où cela n'a pas encore été fait.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les difficultés que recèle la mutation de ce type de tissus. Compte tenu des caractéristiques de la population concernée, le relogement est souvent plus difficile encore que dans le parc social. Il en est de même pour les activités économiques, qui peinent à retrouver leur place dans des tissus plus récents. Le régime dominant de copropriété rend par ailleurs lourdes les procédures d'expropriation.

### ***Le tissu pavillonnaire***

Un objectif d'évolution, évidemment partiel, progressif et modéré, de certains endroits du tissu pavillonnaire vers de l'habitat continu, du semi-collectif, de l'habitat intermédiaire comme on peut le voir en Hollande ou en Angleterre notamment, paraît une politique possible de valorisation de la proche couronne

Par rapport aux autres tissus évoqués ci-dessus, cette opportunité nous paraît en effet présenter des avantages :

- la densité existante est aujourd'hui faible (par rapport à la moyenne de la proche couronne, non dans l'absolu, puisque la taille limitée des parcelles rend le pavillonnaire de proche couronne nettement plus dense que celui des franges de l'agglomération) ;
- économiquement parlant, l'utilisation pour un usage aussi peu dense de terrains proches du cœur de l'agglomération et parfois très bien desservis relève, le plus souvent, d'une forme de « gaspillage foncier » ; souvent les contraintes réglementaires introduites par les collectivités empêchent le jeu du marché de conduire « naturellement » à une évolution du tissu
- techniquement, l'évolution est moins difficile à surface donnée : il suffit d'acquérir un certain nombre de parcelles contiguës pour créer l'assiette d'une opération d'aménagement.

Les raisons avancées contre le processus d'évolution du tissu pavillonnaire sont de deux ordres : la protection du patrimoine architectural et paysager et du « mode d'urbanisation traditionnel » des communes, d'une part, la résistance des habitants et des associations, relayées par les élus, d'autre part.

Sur le premier point, il faut peut-être rappeler que le tissu urbain est appelé à évoluer et que Paris ne se serait jamais constitué si l'on avait voulu préserver intact le caractère villageois des bourgs qu'il a absorbés au fil des siècles. Il n'y a pas de raison pour que l'Histoire s'arrête aujourd'hui et que l'on fige la forme urbaine particulière que les XIX<sup>ème</sup> et le XX<sup>ème</sup> siècle ont donnée à une partie de la banlieue.

Il s'agit évidemment de mettre en œuvre cette politique avec une connaissance fine du tissu urbain, en sachant que cette évolution ne peut être que ponctuelle et progressive. Il existe des sites remarquables dont l'urbanisation pavillonnaire participe indissolublement du caractère unique et qui méritent, à ce titre, d'être préservés et valorisés, en y renforçant au besoin les règles d'urbanisme. Il conviendrait peut-être que le SDRIF les recense.

Pour les autres, les nappes pavillonnaires représentent, dans la plupart des cas, un élément de patrimoine à l'échelle communale, que les municipalités ont, à ce titre, tendance à vouloir protéger. Toutefois, à l'échelle régionale, ces tissus ne présentent pas toujours de caractère exceptionnel et participent même parfois de l'uniformité anonyme qu'évoque le mot de « banlieue ». A cette échelle, les problèmes d'aménagement (pénurie foncière, crise du logement) doivent peser assez lourd pour justifier l'évolution de quelques centaines d'hectares de tissu pavillonnaire.

***Il faut préciser que des formes urbaines variées peuvent permettre une densité plus élevée lorsqu'elles sont de plus accompagnées d'aménagements de qualité et d'une amélioration de la desserte.*** En effet, même si une densité plus élevée suppose par nature une augmentation de l'espace bâti, elle doit s'accompagner d'une amélioration de la qualité des espaces qui compenseront la diminution des espaces verts privés caractéristiques du pavillonnaire.

### ***Conclusion***

Il convient que le SDRIF affirme avec force que le vrai développement durable suppose de préserver une agglomération dense, alternative à l'étalement urbain. Un considérable travail de pédagogie à destination des élus, des associations et des citoyens nous semble devoir être engagé sur ce sujet.

Une évolution institutionnelle est cependant nécessaire qui placerait entre les mains d'une autorité d'agglomération (qui, en Ile-de-France, ne paraît que pouvoir être la Région) les choix relatifs à ce bien collectif essentiel qu'est le foncier.

Il ne serait pas cohérent de confier à la Région la responsabilité de la politique du logement, dans le cadre du processus de décentralisation, sans lui confier en même temps le levier essentiel de la politique foncière. La création d'un établissement public foncier régional, annoncée il y a deux ans, pourrait être un outil efficace. Elle ne dispenserait cependant pas d'évolutions réglementaires, qui feraient du SDRIF, dans le domaine du logement, autre chose qu'un document incantatoire dont on constaterait, d'année en année, que les objectifs ne sont pas atteints, sans aucun moyen pour y remédier.

Il ne s'agit évidemment pas de déposséder les maires du pouvoir d'urbanisme, qui est une de leurs prérogatives essentielles, mais en faisant prévaloir le point de vue de l'agglomération, d'éviter les logiques de « chacun pour soi » finalement désastreuses pour tous. Une façon, parmi d'autres, de parvenir à mettre en œuvre ces objectifs, tout en laissant aux communes

ou aux intercommunalités la maîtrise de leur urbanisme, serait que le SDRIF leur fixe un objectif de population à atteindre, qui serait au minimum le maintien de leur population actuelle, et sensiblement plus dans les communes dont le potentiel d'évolution apparaît plus important. Le respect de cet objectif devrait évidemment être sanctionné, par exemple par un dispositif de péréquation fiscale (type FSRIF), taxant les communes ne remplissant pas leur objectif au profit de celles qui l'atteignent ou le dépassent.

Des solutions institutionnelles plus raffinées ou politiquement plus acceptables existent sans doute, qu'il convient d'imaginer. Puissent-elles ne pas perdre de vue l'idée, fondatrice du concept même de schéma directeur, que la répartition spatiale de l'habitat et des activités sur le territoire régional est une question trop lourde de conséquences pour rester du seul ressort des communes.

### **2.3.2 Assistance à la densification**

La puissance publique n'a qu'une influence limitée sur l'évolution de l'agglomération. Elle a autorité par voie d'interdiction pour préserver des espaces ou des territoires (emplacements réservés, agréments) et par voie d'investissements (équipements publics et grandes infrastructures). Mais l'essentiel des mouvements qui affectent l'agglomération sont le fait d'une multiplicité d'initiatives privées ou publiques.

Au delà du travail de pédagogie évoqué ci-dessus, il importe de prévoir une certaine forme d'assistance voir de contrainte de la part de l'autorité d'agglomération.

#### **2.3.2.1 Aider à libérer le foncier**

Si techniquement le tissu pavillonnaire semble pouvoir muter assez facilement de manière spontanée, il n'en est certes pas de même pour les friches, les grands ensembles ou le tissu faubourien. L'une des raisons tient au coût élevé de libération du foncier. La mise en place d'aides financières significatives dans ce domaine doit être envisagée.

A ce titre, les études menées récemment pour la mise en place dans l'agglomération parisienne d'un véritable établissement public foncier doté de ressources propres mériteraient d'être prises en compte et leurs conclusions mises en œuvre.

#### **2.3.2.2 Initier des opérations d'intérêt régional**

La pédagogie et la concertation devrait permettre d'engager, sur la base d'initiatives locales, la mutation de grands territoires comme on le constate aujourd'hui en Plaine Saint Denis ou dans le Val-de-Seine.



### 3 Perspectives d'évolution

Il a paru intéressant de replacer les problématiques de la zone dense dans la perspective d'une organisation territoriale de l'agglomération et d'une réflexion sur la mise en œuvre des solutions proposées. L'accent a été mis sur quelques problématiques importantes de l'organisation territoriale: le polycentrisme, Paris et la première couronne, le développement économique. Enfin, on conclura par une réflexion sur la mise en œuvre d'une nouvelle démarche de planification.

#### 3.1 Paris et sa couronne dans l'aménagement de l'Ile de France : esquisse d'organisation territoriale

Dans la pensée planificatrice sur l'Ile-de-France, le rôle assigné à l'agglomération dense de Paris dans la recherche des grands équilibres régionaux demeure décisif. Il apparaît clairement à tous les acteurs de l'aménagement, que le renforcement maîtrisé de l'ensemble urbain constitué de Paris et de sa première couronne pourrait contribuer notablement à ordonner le développement de l'Ile-de-France dans une logique du développement durable, en constituant une alternative à l'étalement urbain.

En huit ans, il n'a pas été possible de réguler les grandes tendances à la consommation excessive d'espace en grande couronne et à la périphérie de l'Ile-de-France. Les contradictions à l'échelle régionale restent actives. Le déséquilibre Est-Ouest s'est maintenu, les politiques de mixité fonctionnelle et sociale n'ont pas pleinement atteint leur objectif, dans un contexte de crise économique et sociale, avec ses multiples traductions spatiales. Malgré les volontés de requalification urbaine, une inégalité croissante se maintient entre les territoires.

Toutefois, le SDRIF, complété par le PDU régional, en matière de déplacements, et traduit de façon stratégique, par le contrat de plan Etat-région, a contribué à enregistrer des avancées qui pourraient monter en puissance. C'est sur ce socle que les perspectives stratégiques pour la ville dense, pensée dans son système global, ont été proposées :

Une contribution exprimant une vision prospective répondant à cette problématique est soumise au débat. Elle reste évidemment sujette à des questionnements et des approfondissements. Comprenant deux parties étroitement associées, la réhabilitation de la zone centrale dans le système polycentrique et le processus de recomposition de la ville sur elle-même, elle se résume comme suit.

##### 3.1.1 Inscrire la zone urbaine dense dans le système polycentrique francilien

*– Le pôle centre du système polycentrique est constitué de l'ensemble urbain Paris-proche couronne dense.*

Cette volonté implique un processus de composition et de cohérence urbaine à l'échelle de la zone dense tout en préservant sa diversité, héritière de sa géographie et de son histoire, qui constitue une de ses richesses.

***– La zone urbaine centrale doit construire ses accroches avec la moyenne et la grande couronne.***

Dans un souci d'équilibre et de complémentarités, la zone urbaine dense (Paris-proche couronne) doit affirmer des polarités économiques et urbaines périphériques, rotules et points d'accroches territoriaux avec les pôles majeurs de l'organisation polycentrique de moyenne et grande couronne (deux exemples : au sud, le pôle d'Orly-Rungis entre Seine amont et Massy-Saclay ; au nord le pôle du Bourget entre Plaine St Denis et Roissy).

***- La zone centrale dense présente une organisation interne qui ne relève pas du système polycentrique***

Le SDRIF de 1994 a proposé une structuration à partir de territoires prioritaires offrant des potentialités de développement. Les dynamiques territoriales de la Plaine Saint-Denis et de l'Ile Seguin sont lancées. La Seine Amont, en instance de démarrage par le Nord, doit rester inscrite comme enjeu territorial prioritaire. La boucle de Gennevilliers reste un grand territoire potentiel.

En dehors des villes préfectorales, Créteil, Bobigny et Nanterre, d'autres villes importantes pourraient faire office de pôles urbains d'appui, avec de vraies capacités d'entraînement (St-Denis, Vitry, Le Bourget, Orly-Rungis notamment, au sein de leur grand territoire respectif).

### **3.1.2 Recomposer la ville dense sur elle-même**

L'agglomération dense est affaiblie par de multiples coupures, qui fragmentent son territoire. Coupures physiques d'abord : faisceaux autoroutiers et ferrés, cours d'eau, aux rythmes de traversées insuffisants (Seine amont notamment), grandes emprises industrielles et ferroviaires...

Par ailleurs les découpages administratifs sont souvent des freins à la prise en compte des grands territoires pertinents, dans des logiques de projet, toujours intercommunales, de plus en plus interdépartementales : les frontières administratives ont souvent une traduction spatiale et physique, à portée réelle et symbolique négative (exemples : entre-deux délaissés à la frontière de deux communes, boulevard périphérique parisien etc.....)

Il doit être rappelé la très longue tradition de repli sur soi communal en proche couronne, très préjudiciable à toute vision territoriale.

Le découpage de la zone dense entre Paris, le Val-de-Marne, la Seine St-Denis et les Hauts-de-Seine, est aujourd'hui une réalité politique indiscutable. Toutefois, l'entité territoriale antérieure, le département de la Seine, permettait d'appréhender une autre image de la ville dense, dont la pertinence peut être méditée.

Enfin, les réflexions de la mission banlieue 89, animée par R. Castro sur l'entité spatiale englobant Paris et ses banlieues dans une logique d'égalité urbaine et d'embellissement des banlieues autour de leur patrimoine peu connu peuvent également enrichir la réflexion.

### **3.1.3 Pour une stratégie d'organisation des territoires**

La réussite de la polarisation solidaire de la ville-centre, passe par l'expression d'une politique volontaire d'aménagement du territoire. Pour pouvoir peser sans contrainte sur les programmes et les projets territoriaux, dans le sens de leur élargissement fondé sur les grandes valeurs d'équilibre et de solidarité, la puissance publique se doit de proposer aux acteurs de l'aménagement, les moyens et les outils d'une organisation territoriale intégrée,

construisant un support actif pour la réalisation d'un système urbain cohérent et conforme à l'intérêt général des habitants.

***- La mise en cohérence de trames organisatrices du territoire***

Les structures urbaines fondamentales, présentes mais perfectibles à Paris depuis Haussman et Alphand, sont encore absentes en banlieue.

***- Pour la réalisation progressive d'un réseau radio-concentrique maillé d'avenues et de boulevards urbains en proche couronne, en connexion avec le réseau viaire parisien.***

Le contrat de plan Etat-Région, a lancé une série d'opérations de requalification sur quelques routes nationales. Le projet de transformation, de la RN 7 en avenue urbaine de Paris à Rungis, est, à ce titre, exemplaire par sa volonté de s'inscrire dans un vaste projet de territoire, fédérant toutes les volontés communales.

Les orientations volontaires du PDUIF visant à généraliser sur les voies majeures de la ville dense (RN-RD) un nouveau partage de la voirie favorable aux transports en commun de surface et aux usages urbains, doivent être reprises et exprimées en terme d'enjeu majeur pour l'aménagement du territoire urbain.

***- Pour la réalisation progressive d'un véritable réseau maillé de transports en commun urbains hiérarchisés (métro, tramway, autobus).***

Là encore, le Contrat de plan et le PDUIF indiquent la bonne direction. Le futur schéma directeur aurait vocation à inscrire cette politique, comme pour la voirie urbaine, au service des projets territoriaux, tant pour les structurer sur eux-mêmes que pour les relier entre eux. L'idée du Grand Tram simple, mais complexe à mettre en œuvre sans son calage sur un document de planification régionale, reste d'actualité. Fil tendu entre les projets, anneau réel et symbolique assurant des liens nouveaux aujourd'hui impossibles et un début de lisibilité d'un réseau de TC fragmentaire et brouillé en banlieue, ce projet reste, en complément de la rocade en tramway du boulevard des maréchaux, le grand espoir de construire un véritable réseau maillé structurant homogène, condition préalable à une intégration de territoires disjoints.

***- Pour la promotion d'une trame verte urbaine.***

Au-delà de la protection résolue des grands espaces paysagers, rares et précieux en proche couronne, il s'agit dans la continuité du SDRIF de 1994, de concevoir et réaliser une grande trame verte de la ville dense, fondée sur une série de parcs urbains, existants ou à créer, sur les alignements plantés, des voies routières requalifiées, sur les coulées vertes et les éléments de grands paysages à révéler et à tourner vers la ville (berges de fleuves et de canaux...)

Cette trame, cohérente et maillée pourrait se concevoir, à l'image des créations parisiennes d'Alphand, comme organisatrice de développement urbain, de liens et de lisibilité.

### **3.2 Paris et les communes limitrophes**

*« Paris et les communes de sa banlieue, limitrophes ou non, ont une communauté de relations et d'intérêts telle que pratiquement aucun problème économique et social ne peut être*

*envisagé et résolu pour Paris seul, mais au moins pour une formation de l'agglomération, sinon le cas échéant pour l'agglomération tout entière. »<sup>2</sup>*

La limite entre Paris et les communes limitrophes a longtemps été matérialisée par les différents murs d'enceinte qui se sont succédés au cours de l'Histoire. Les années 1960, avec la construction du boulevard périphérique, ont consacré et durci la séparation physique entre Paris et la banlieue.

La ceinture verte n'est pas, ou n'est plus, un espace fédérateur ; elle s'est spécialisée et clôturée. Les « fortifs », la « zone », la « ceinture » ont alternativement marqué ces véritables revers des villes, à la périphérie des communes, qui ont peu bénéficié de l'intérêt accordé en priorité aux quartiers centraux.

Il en résulte toute une série de handicaps pour la vie quotidienne de ces espaces au statut mal défini, situés tout autour de Paris (en particulier au-delà du périphérique). Equipements, logements, espaces libres sont traversés par la « frontière », sans égard pour leur rattachement fonctionnel. La multiplication de ces cas conduit à des problèmes récurrents. Tous ne conduisent pas à un contentieux, mais ils provoquent une dégradation physique de l'interface qui accueille souvent des emprises peu valorisantes : dépôts, aires de services publiques ou privées, stations-service, gares routières ou ferroviaires etc...

Le second facteur principal de déterritorialisation de l'interface réside dans sa caractéristique d'espace traversé plutôt que desservi. Le périphérique et ses branchements radiaux d'échelle régionale forment un vaste échangeur où l'omniprésence de l'automobile et la rareté des liaisons d'intérêt local consacrent la séparation inaugurée dans les années 1960.

Le dialogue recherché entre Paris et les communes voisines impliquait de dépasser ces constats car l'identité communale, encore renforcée par les lois de décentralisation, s'est d'abord manifestée par une revendication de la différence.

L'idée reçue d'une opposition simple entre Paris et la banlieue domine. Elle est renforcée par les statistiques globales montrant une densité de population et d'emplois, notamment tertiaires, passant du simple au double dès que l'on franchit le périphérique vers Paris.

Des études plus fines montrent cependant que le territoire est aussi porteur de réelles continuités :

- continuité morphologique et sociologique de l'ouest, résidentiel et tertiaire (16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> arrondissements, Boulogne-Billancourt, Neuilly-sur-Seine) ou du nord, industriel et ouvrier (18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements, Saint-Ouen, Saint-Denis, Aubervilliers, Pantin) ;
- continuité des tissus : denses, pavillonnaires, industriels, grands ensembles répartis dans et hors Paris.

Des évolutions de fond comparables sont relevées à Paris et dans la proche couronne (population, importance des opérations d'aménagement, etc.). Des différences profondes résistent à l'analyse, mais des solidarités incontestables issues d'une même formation persistent. Elles se nourrissent de problèmes partagés et de potentialités communes.

Le choix fait par la Ville de Paris, en novembre 1988, de présenter au conseil municipal et aux communes riveraines un « schéma d'objectif pour l'aménagement de la couronne de Paris » découle en partie de la complexité des situations inventoriées.

L'idée principale est d'afficher globalement toutes les intentions de Paris pour les discuter localement avec chacune des collectivités. L'outil de cohérence ainsi proposé à la

---

<sup>2</sup> *Exposé du Concours international sur l'aménagement, l'embellissement et l'extension de Paris* du 14 août 1919.

concertation se fixe comme objectif général de contribuer à « effacer les barrières léguées par l'histoire et à sauvegarder ou rendre une véritable cohérence urbaine aux différents éléments qui composent la couronne ».

En parallèle, « Ile-de-France 2000 », puis le projet régional d'aménagement de 1989 sensibilisaient déjà à cette question de l'interface. Le « Livre Blanc » de 1990, préparatoire au SDRIF, souligne encore l'importance pour l'avenir des secteurs denses proches de Paris et, par-là même, le rôle stratégique d'une prise en compte volontariste de cet « anneau central » de l'agglomération. Le SDRIF traduira par la suite cette idée en affirmant sa volonté d'associer Paris et sa banlieue dans les trois grands « secteurs de redéveloppement urbain » : Paris-Plaine Saint-Denis, Seine Amont et Seine Aval.

Si un dialogue durable est parfois établi, une véritable coopération ne s'organise qu'autour de projets précis comme celui de la porte d'Aubervilliers. En revanche, les contacts établis pour les projets ambitieux tels « l'aménagement de la porte de Vincennes » ou les « trois portes du 13<sup>e</sup> arrondissement », impliquant la couverture de sections du périphérique, ne sont pas prolongées au-delà du choc immobilier de 1990-1992, du fait de partenaires privés défaillants. Les années 1990 connaissent pourtant une urbanisation rapide et continue des limites, côté banlieue surtout, qui a contribué à qualifier l'interface.

A contrario, les études lancées en 2000 autour du thème des portes de Paris ont embrayé à travers le GPRU sur des enjeux fondamentaux pour les secteurs intercommunaux de la couronne. Le rapprochement aujourd'hui engagé par la Ville de Paris en direction de ses voisins crée la demande d'une meilleure connaissance commune de ce territoire partagé.

L'atlas *Paris et l'agglomération centrale dans l'espace régional*, paru fin 2001, y contribue ; on y retrouve les contrastes Paris-banlieue et certains phénomènes communs. Les tendances lourdes à l'œuvre dans cet espace sont :

- la désindustrialisation et la politique volontaire menée par la DATAR, qui constituent des éléments majeurs de l'évolution du centre de l'agglomération parisienne. Depuis les années 1960, elles conduisent à une mutation des emplois au bénéfice des activités de service.
- le renouvellement urbain, qui se concentre majoritairement sur les territoires anciennement industriels (ou libérés par des emprises publiques ou parapubliques - SNCF, hôpitaux...) et situés le long des grandes infrastructures routières, ferroviaires et le long de la Seine et des canaux.
- la stabilisation du nombre d'habitants du cœur de l'agglomération entre les deux derniers recensements.
- la persistance du déséquilibre structurel est-ouest, qui marque encore fortement le cœur de l'agglomération malgré un dynamisme nouveau de certains secteurs au nord et au sud-est, dans et hors Paris. Ainsi, les jeunes sans diplôme sont plus nombreux dans le nord-est, dans et hors Paris ; ils dépassent le niveau du baccalauréat dans l'ouest, le sud-ouest et le centre de Paris. La disparité des revenus et le chômage suivent une typologie assez analogue, ainsi que le nombre de logements sociaux existants.

Les évolutions récentes par ailleurs observées sur ce territoire sont les suivantes :

- la topographie et les grands axes structurants redessinent progressivement les logiques territoriales d'aménagement et de transformation urbaine au-delà des limites

communales ; le paysage et le fonctionnement de la « couronne de Paris » s'en trouvent questionnés.

- l'apparition de nouveaux pôles économiques, qui ne remettent pas en cause la primauté de l'ouest parisien des affaires, mais qui participent pour une partie d'entre eux, au rééquilibrage de l'emploi vers l'est et le nord de l'agglomération centrale.
- la baisse du nombre d'opérations d'aménagement de construction à Paris au profit des communes de la première couronne, qui se densifient fortement.
- l'embourgeoisement progressif des quartiers populaires depuis la reprise de l'activité immobilière en 1998.

On observe ainsi trois types de développement territorial au centre de l'agglomération : radial par rapport à Paris, par pôles et annulaire le long de la ceinture de Paris.

Ainsi, les trois grands sites de développement du SDRIF de 1994 sont confirmés. Ces grands territoires dessinent de nouveaux paysages à l'échelle territoriale, le long des grands faisceaux fluviaux et ferroviaires. Leur développement radial par rapport à Paris a tendance à marquer en profondeur le renouveau de ces territoires.

Seine-Amont se développe entre la Seine et les deux faisceaux ferroviaires de Lyon et d'Austerlitz ; sur la rive droite, depuis la ZAC Bercy (12<sup>e</sup>) vers Charenton ; sur la rive gauche, depuis la ZAC Paris-Rive-Gauche (13<sup>e</sup>) vers Ivry.

Seine Aval continue sa mutation : sur la rive gauche depuis la ZAC André Citroën (15<sup>e</sup>) vers Issy-les-Moulineaux ; sur la rive droite à Boulogne Billancourt (ZAC du Point du Jour et terrains Renault).

La Plaine Saint-Denis marque le formidable renouveau de ce territoire gigantesque de plus de 700 hectares depuis les gares du Nord et de l'Est vers le Nord, et depuis la Seine à Saint-Ouen et la RN 2 à Aubervilliers, dans Paris, le secteur d'étude Nord-Est (200 hectares) et le parc du Millénaire. Le dynamisme de ce territoire trouve son prolongement naturel vers l'Est, le long du canal de l'Ourcq à Pantin.

Le paysage commun que représente « l'espace en creux » de la ceinture, le patrimoine architectural, la composition des espaces libres, les vues et perspectives ouvertes constituent pour tous un apport à préserver. Les révisions des PLU en cours pourraient, peut-être comporter des orientations communes sur ce thème dans leur PADD. Mais cette proposition conduit à s'interroger sur la démarche à venir. En faut-il une ou plusieurs ? Autour de quels objectifs mobilisateurs ?

Une démarche unitaire ? Le temps des plans d'aménagement globalisants semble terminé dans ce secteur. Même si Paris possède un territoire annulaire, au-delà de quelques termes transversaux comme la préservation de la ceinture verte, il serait judicieux de séquencer l'aménagement d'ensemble en fonction des types de vis-à-vis souhaitables (continuité sur les portes, complémentarités sur les segments, par exemple). Une démarche commune pragmatique devrait s'installer, en particulier sur les lieux susceptibles d'accueillir des projets, moteurs essentiels de toute transformation.

Quels objectifs ? Oeuvrer en commun à composer des fragments de ville ne signifie pas abandonner toute ambition à d'autres échelles. Ainsi, faire de Paris une ville plus ouverte, atténuer la coupure du périphérique au cœur de l'agglomération, mettre les villes qu'il sépare en contact, au service de leur vie quotidienne, sont des objectifs permanents. Sans perdre de vue, cependant, que la résolution de ces problèmes « limités » renvoie à une échelle plus globale où le GPRU de Paris, par exemple, ainsi que les grands secteurs stratégiques comme la Plaine Saint-Denis et Seine-Amont peuvent inscrire dans une logique d'agglomération l'ensemble des projets d'interface mobilisables pour ce changement de niveau ; ainsi, projets

et discussions concrètes approcheraient par induction ce que les grands schémas d'aménagement décrétés n'ont jamais réussi à faire passer.

Le caractère mobilisateur du projet peut-il toutefois jaillir de la seule logique économique ou sociale ? La candidature (commune) de la capitale aux jeux Olympiques a bien montré l'effet catalytique d'une ambition partagée. Il est à craindre que la seule addition de programmes de bureaux, d'hôtels, voire de commerces importants soit moins mobilisatrice et qu'elle engendre beaucoup d'espaces monofonctionnels aussi encombrés la journée que désolés le soir.

Quels instruments envisager pour porter ce « projet de projets » ? Aujourd'hui les communes établissent leur PLU en l'absence d'un SDRIF révisé. Faut-il anticiper un « schéma de cohérence territoriale » actualisé en forme de « loupe » ? Etablir un « schéma de secteur » synthétisant la mosaïque des PADD dans les communes et dans les arrondissements extérieurs, à intégrer le moment venu dans le SDRIF ?

L'important est de créer les conditions permettant des projets communs. Les portes, la Seine, la Bièvre et les canaux, le traitement du périphérique, Paris-Rive-Gauche/Seine-Amont, Paris-Plaine de France, le GPRU sont autant de sujets à mettre les uns en face des autres et en commun. Les fédérer entre eux demeure cependant une préoccupation constante.

### **3.3 Le développement économique et territorial de Paris et la petite couronne**

#### **Le développement économique de l'agglomération parisienne**

##### **• Les caractéristiques de l'agglomération parisienne**

L'agglomération parisienne est dotée d'un ensemble de caractères très spécifiques :

- une notoriété mondiale, assortie d'une image culturelle très forte ;
- la qualité architecturale remarquable de Paris ;
- une densité exceptionnelle, source d'économies d'agglomération comme de surcoûts et de dysfonctionnements ;
- un poids très important dans l'économie et, plus généralement, dans la vie du pays. Ce poids, hérité de l'histoire politique et économique française, est à la source du dilemme spécifique de l'agglomération francilienne : revendiquer sa force pour conforter son attractivité, au risque de ranimer le très ancien contentieux entre Paris et la province ; ou s'en tenir à une discrétion qui affaiblit son rayonnement international ;
- un pôle tertiaire parmi les plus puissants d'Europe ;
- une industrie de tradition ancienne, de loin la première de France, et proportionnellement plus importante que dans beaucoup de grandes métropoles étrangères, mais dont l'importance décline.

##### **• Les quinze dernières années**

En matière de gouvernance, l'ouverture progressive de Paris sur sa proche couronne d'une part, le développement tardif mais réel de l'intercommunalité d'autre part, ouvrent désormais la possibilité d'un développement urbanistique et économique mieux maîtrisé.

D'autres constats sont moins favorables :

- l'Ile-de-France, et sa zone dense en particulier, n'a pas échappé au mouvement général de l'économie nationale. Le poids relatif des activités non marchandes

(administrations, services publics) y est plus faible qu'en province, de sorte que la région est très sensible aux inflexions conjoncturelles.

- les services, activités moins internationalisées que l'industrie, ont, lors de chacun des deux retournements conjoncturels, fait la preuve de leur relative fragilité.
- le maintien de la compétitivité de ces entreprises s'est fait au prix d'une évolution de l'emploi nettement plus défavorable qu'en province. Au total, l'écart favorable traditionnel entre le taux de chômage de l'Ile-de-France et celui de la province n'a cessé de diminuer.
- plus généralement, la croissance de l'Ile-de-France, et tout particulièrement de sa zone dense, a été sensiblement inférieure à son potentiel. Les quinze dernières années ont en effet vu les principales métropoles françaises accroître leur rayonnement. L'Ile-de-France, région-métropole dotée d'un potentiel important dans les secteurs les plus porteurs n'a enregistré aucun différentiel de croissance positif.
- comparée à certaines grandes métropoles européennes, l'Ile-de-France a vu certaines de ses positions menacées (communication commerciale), voire compromises dans plusieurs secteurs d'avenir, du fait d'un important différentiel de croissance (NTIC, biotechnologies, industries de l'environnement...).

Ces quinze années ont aussi été marquées par quelques phénomènes structurels notables :

- le déséquilibre habitat-emplois s'est maintenu dans les villes nouvelles et le déséquilibre centre-périphérie de la région a persisté.
- les inégalités territoriales se sont en outre sensiblement développées, selon des logiques cumulatives qui conduisent certains territoires à se renforcer tandis que d'autres, parfois très proches, semblent voir leur échapper tout levier financier pour rétablir leur attractivité auprès des habitants comme des entreprises.
- en matière démographique, le relatif dynamisme de l'Ile-de-France (son poids plus que proportionnel dans l'excédent naturel français), rapporté à la structure par âge de la population francilienne, apparaît comme un trompe-l'œil : au-delà de 60 ans, les flux migratoires ont été nettement en faveur de la province. Cette tendance (en contradiction avec le remarquable potentiel médical de la région), porte la marque d'une insuffisance des prestations, des structures spécifiques et de la qualité de vie nécessaires pour maintenir cette population. Il faut souligner que son pouvoir d'achat est important et que cette tendance génère une redistribution de revenus dans le sens Paris-province.
- quant à l'image de l'Ile-de-France auprès des décideurs internationaux, elle ne s'est pas sensiblement modifiée dans ses aspects tant positifs que négatifs.

#### • Les enjeux des prochaines décennies

##### *Les enjeux régionaux*

Le coût économique apparent du déficit de croissance de l'économie francilienne – c'est-à-dire, principalement, de sa zone centrale – est en soi considérable. A ce coût doivent être ajoutés les coûts sociaux induits par le creusement accéléré des inégalités territoriales en période de faible croissance, et leur cortège de charges induites. Il est devenu urgent que l'action des collectivités territoriales de tous niveaux puisse être consacrée au développement au moins autant qu'aux politiques de soutien et de réparation.

##### *Les enjeux nationaux*

La collectivité nationale ne peut se désintéresser de l'évolution de la première de ses régions. Moins de croissance en Ile-de-France, c'est moins de croissance en province. A l'inverse, le rôle de capitale économique de l'Ile-de-France a pour corollaire que le développement propre de la région bénéficie, sous forme d'investissements, à l'ensemble du tissu économique national : plus de croissance en Ile-de-France, c'est plus de croissance en province.

### ***Les enjeux internationaux***

Paris-Ile-de-France est le point visible représentant, sur la planète, la province France. Son rayonnement économique est le garant de l'attractivité de la France tout entière. Dans ces conditions, c'est aux autres grandes métropoles internationales que doit se mesurer l'Ile-de-France.

### **• Quelques orientations prioritaires**

- orienter prioritairement les aides vers les nouvelles technologies les plus prometteuses et encourager les pôles naissants ;
- développer les équipements d'intérêt économique majeur ;
- favoriser la mixité habitat-emplois dans la zone dense et la requalification de l'habitat ancien ;
- faire mieux connaître le tissu industriel francilien ;
- réactualiser l'image internationale de l'Ile-de-France.

## **Paris**

### ***Un déficit de dynamisme de l'économie parisienne***

Paris possède de nombreux atouts mais elle doit mieux en tirer parti, en surmontant ses handicaps et en affirmant sa volonté de redynamiser l'emploi dans la capitale.

### ***Les limites du desserrement et les enjeux de la densité***

Un des points importants de ce constat est la tendance au desserrement des activités économiques et de l'emploi de Paris vers la périphérie. Il faut souligner le net décrochage qui s'est produit entre les deux recensements de 1990 et 1999 entre d'une part la quasi-stabilisation de la population résidentielle parisienne et la forte chute de l'emploi. Poursuivre cette tendance serait préjudiciable tant pour le devenir de Paris que pour celui de l'Ile-de-France.

Ce qui fait l'identité et la force de la zone dense de l'agglomération parisienne, c'est justement sa densité. Il y a dans ce domaine une taille critique en deçà de laquelle il ne faut pas descendre. La viabilité économique de nombreuses activités de la ville centre en dépend ; les atouts de cette dernière perdent en pertinence (polarisation des activités offrant une proximité des clientèles et des partenaires notamment). La densité est également est un facteur favorable à l'échange et donc à la créativité.

### ***Pour un co-développement entre Paris et sa périphérie***

Il convient tout particulièrement d'insister sur l'importance des enjeux liés à l'évolution des interfaces entre Paris et sa périphérie et donc celle de l'équilibre entre Paris et les autres communes de l'agglomération. Paris doit trouver une nouvelle « respiration » dans l'aménagement des territoires de sa périphérie, en particulier, la zone de « Paris nord-est ».

***Vers une réorientation des politiques publiques d'aménagement du territoire défavorables à Paris et à la Région (transfert d'activités vers la province).***

L'intervention de l'Etat sur Paris et l'Ile-de-France fondée sur une conception essentiellement redistributive de la planification régionale et de l'aménagement du territoire au profit de la « périphérie » doit être définitivement abandonnée. Il faut prendre conscience que Paris et l'Ile-de-France ont perdu du terrain face à la compétition des autres grandes métropoles et ne doivent donc plus être pénalisés.

***Pour une amélioration de la gestion des déplacements***

Un des défis à relever pour Paris (et sa région car le problème se pose évidemment au niveau de l'agglomération), est celui de l'adaptation des modes de déplacements. Le trafic routier décroît régulièrement depuis plusieurs années et les conditions de circulation, sans être encore satisfaisantes, se sont améliorées. Paris a la chance de disposer de l'un des meilleurs réseaux de métro/bus au monde complété par un réseau routier remarquable. Le trafic routier est, pour les 2/3 en provenance ou à destination de la banlieue. Il suffirait sans doute que 5 à 10% des automobilistes renoncent à utiliser leur voiture pour que l'on obtienne une fluidité optimale.

Du point de vue du transport des marchandises, des réflexions sont en cours pour mettre en place des modes d'acheminement utilisant davantage les voies ferrées et la voie d'eau et des organisations de la distribution plus économes en déplacements de véhicules utilitaires.

***Créer de nouveaux pôles économiques, favoriser la mixité des fonctions et la bonne intégration des activités économiques dans la ville.***

Au-delà de Paris Rive Gauche, dont le programme d'immobilier de bureaux est en partie déjà achevé, il existe encore quelques opportunités foncières dont la vocation serait d'accueillir des emplois : Paris nord-est, où 200 hectares entre les portes de La Chapelle et de la Villette sont à restructurer ; les quartiers des gares du Nord et de l'Est ; les Batignolles.

Les activités innovantes, de type TIC, biotechnologies, bien adaptées à un tissu urbain dense, et conformes à l'image de technopole que l'on souhaite donner à Paris, doivent être favorisées.

La mixité des fonctions au sein des différents quartiers de Paris et le développement des activités et de l'emploi doit être une priorité constante. Cette mixité doit notamment aller de pair avec la volonté de maintenir, de renforcer, voire de recréer, des centralités de quartier là où elles ont disparues.

**Hauts-de-Seine**

***Maintenir la mixité économique et notamment les zones d'activités du département***

Le secteur tertiaire est très présent dans les Hauts-de-Seine avec notamment le pôle de La Défense, premier centre d'affaires européen, le secteur de Boulogne-Billancourt – Issy-les-Moulineaux et Neuilly-sur-Seine – Levallois-Perret. Par ailleurs, il continue de se développer dans des secteurs qui deviennent attractifs : Montrouge, Sèvres, Clichy,...

Le département subit ainsi depuis une vingtaine d'années un phénomène de désindustrialisation due en partie à la cherté et à la rareté du foncier pour l'extension des unités de production et aux contraintes de l'implantation de l'activité industrielle en tissu urbain dense. Cette « fragilisation des activités secondaires » et de l'emploi y étant rattaché se fait au profit de la grande couronne ou de la province. Il convient alors de maintenir la mixité économique du territoire départemental et de conforter et développer les zones d'activités qui accueillent de nombreuses entreprises.

***Favoriser un développement harmonieux du commerce.***

Le commerce de proximité joue un rôle économique et social considérable dans l'animation des territoires et plus particulièrement dans l'animation des centres villes et des quartiers

« politique de la ville ». Ce rôle pourra être conforté par la conduite d'actions de revitalisation commerciale. Par ailleurs, l'élaboration d'un Schéma de Développement Commercial devrait contribuer à rendre plus harmonieux et cohérent l'appareil commercial du département.

***Promouvoir une dynamique exemplaire d'aménagement du territoire dans les Hauts-de-Seine en s'appuyant sur 4 pôles structurants ou émergents***

- conforter et développer le pôle de La Défense / Seine-Arche,
- favoriser le développement du secteur du Val de Seine,
- encourager l'émergence d'un projet pour la boucle Nord,
- encourager le développement du projet de Vallée Scientifique et Technologique de la Bièvre.

**Seine Saint Denis**

La Seine-Saint-Denis est un département de tradition industrielle en pleine mutation, où les activités de services connaissent un développement important. De part ses infrastructures de transport, c'est un lieu privilégié pour l'implantation d'entreprises, notamment internationales, et pour la communication commerciale.

***La Plaine Saint-Denis***

L'évolution de ce secteur phare de la Seine-Saint-Denis doit s'accompagner d'un renouvellement et d'un développement de ses infrastructures de transports collectifs.

***Le pôle de Roissy – Le Bourget***

Ce secteur est un des plus dynamiques du département. Il comprend deux plates formes aéroportuaires et 3 grandes zones d'activités. Si ce secteur bénéficie d'une assez bonne desserte routière, bien qu'en voie de saturation, en revanche, la desserte en transport en commun n'est plus adaptée aux besoins.

***Marne la Vallée***

Ce pôle économique majeur continue de se développer. Il participe ainsi à un rééquilibrage Nord-Sud du territoire économique du département. Noisy-le-Grand bénéficie d'une bonne qualité de desserte en transport en commun en direction de Paris. Cependant, sa relation avec le département et son cœur administratif est fortement handicapée par la faiblesse des transports en commun transversaux sur la Seine-Saint-Denis.

***L'ACTEP***

Cet ensemble rassemble, sous la forme associative, 17 villes et les deux départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Celle-ci a pour volonté commune de renforcer le développement économique et social en jouant la complémentarité des territoires et des villes. L'excellence de sa desserte en transport en commun constitue un atout fort de ce territoire. Plusieurs freins obèrent cependant le développement futur de l'ACTEP.

**Val de Marne**

***Le pôle Orly–Rungis***

Il bénéficie d'atouts indéniables mais connaît actuellement une importante remise en question. Plusieurs démarches se mettent en place.

***Le territoire de la Communauté d'Agglomération du Val de Bièvre***

Ce territoire intercommunal rassemble 7 communes et concentre les problématiques classiques de la petite couronne parisienne. Il est fortement marqué par les infrastructures routières qui le traversent du Nord au Sud et d'Est en Ouest, par l'infrastructure ferroviaire du RER B ainsi que par le relief hétérogène de la vallée de la Bièvre et de son plateau. Le projet de « Vallée Scientifique et Technologique de la Bièvre » constitue l'un des axes stratégiques d'intervention afin de favoriser l'arrivée d'entreprises tertiaires. La difficulté essentielle est que la réalité du territoire ne correspond actuellement pas à l'image d'attractivité qu'on veut lui donner. La réalisation de programmes majeurs est indispensable pour une nouvelle dynamique.

### ***La Seine – Amont***

Territoire historiquement industriel du Val-de-Marne, classé territoire prioritaire au Contrat de Plan Etat Région, Seine Amont émerge dans la lenteur grâce à quelques opérations d'aménagement de grande ampleur. En dépit de ces opérations ambitieuses mais circonscrites, le territoire conserve son image de zone industrielle en perte de vitesse. Les moyens déployés pour remettre à niveau ce territoire n'ont pas été à la hauteur des handicaps extrêmement lourds : zones industrielles déqualifiées, contraintes d'aménagement, une grande partie du territoire étant située en zone inondable, soumise au Plan d'Exposition au Bruit de l'aéroport d'Orly, un secteur socialement défavorisé en perte d'emplois et d'habitants et historiquement destinataire d'activités consommatrices d'espaces mais peu valorisantes telle que gare de triage, centrale de déchets...

Les freins :

- la politique d'habitat social menée par certaines communes n'a pas eu pour effet de valoriser le territoire,
- aucune structure décisionnelle commune sur l'ensemble du territoire n'a vu le jour
- aucun équipement structurant
- une revalorisation de friches industrielles par des projets d'urbanisme commercial sans grand intérêt ayant pour unique résultat d'accentuer l'image de banlieue dégradée.

### ***La Communauté d'Agglomération de la Plaine Centrale***

Elle s'articule autour de Créteil, ville-préfecture qui cumule à la fois les fonctions de pôle résidentiel, pôle d'emploi, pôle universitaire, pôle administratif. En outre, ce territoire est particulièrement bien desservi par les transports en commun. Cette qualité de desserte se voit confortée grâce à plusieurs projets en site propre. Réunissant des atouts propices à un développement important, ce territoire de Plaine Centrale est assez bien armé pour affronter une nouvelle étape à son développement. Certains facteurs de ralentissement doivent néanmoins être soulignés :

la Plaine Centrale se situe dans une position intermédiaire entre Paris, cœur de la zone dense et le Sud Est du département, plus rural.

le développement économique des communes répond à des stratégies qui mériteraient d'être harmonisées et pour le moins concertées pour se renforcer les unes et les autres.

### ***Préconisations***

- développer des équipements forts pour améliorer la lisibilité des territoires : un lycée international, un centre des congrès...
- asseoir le développement économique en renforçant le rôle et l'attractivité des gares,
- améliorer la desserte en transport,
- mener une politique de mixité du logement,

- formuler une nouvelle approche de l'urbanisme commercial.

### **3.4 Quelles perspectives dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle démarche de planification régionale**

Les évolutions récentes des enjeux et du contexte institutionnel et réglementaire amènent à penser que les processus futurs de planification pourraient ne plus suivre la voie tracée par les modes d'élaboration et d'expression antérieurs, hérités d'un Etat très présent dans l'acte d'aménager. On passerait ainsi d'une conception traditionnelle de la planification, produite par la puissance publique et centrée sur le territoire, à l'élaboration de stratégies qui privilégieraient une dynamique de développement et de projets. Cela nécessiterait de faire un partage clair entre, d'une part, ce qui revient à la mise en œuvre de projets répondant à des enjeux identifiés, d'autre part ce qui revient à une démarche contractuelle sur la durée (chartes), et enfin ce qui relève de la prescription. Ce dernier champ (celui de la prescription) couvrirait le « patrimonial » entendu au sens de l'ensemble de ce qui doit être préservé et mis en valeur ; il concernerait aussi la préservation des possibilités de réaliser les grands équipements structurants de la région (emprise foncière des infrastructures notamment).

La planification à venir devrait donc s'exprimer d'avantage en termes de projets et de cohérences (entre échelles, entre projets, entre acteurs).

La problématique de l'équipement du territoire régional devrait pour l'essentiel s'inscrire dans cette démarche, celle d'une approche stratégique qui, contrairement au « patrimonial », ne s'appuierait pas sur un document global et figé à un horizon prédéfini dans le temps. Chaque composante thématique ou sectorielle de cette démarche stratégique qui viserait à mobiliser des partenaires sur des projets communs suivrait en effet son propre rythme d'identification, de programmation, de mise en œuvre, d'évaluation et devrait s'inscrire dans la durée. Un document de planification régionale serait alors conçu de façon plus évolutive que par le passé et avoir comme finalité essentielle d'identifier les enjeux de cohérence des démarches stratégiques à venir.

Clarification des rôles et mobilisation de partenaires autour de projets sur des territoires spécifiques « pertinents » ne manqueraient pas d'avoir un impact fort sur les dynamiques locales et sur la construction de diverses formes de coopération intercommunale ou mixte (intégrant des collectivités à différents niveaux, l'Etat, des institutions, la société civile...), de la charte à l'intercommunalité en passant par les syndicats et autres formes d'associations concrétisant un partenariat autour d'un (de) projet(s).

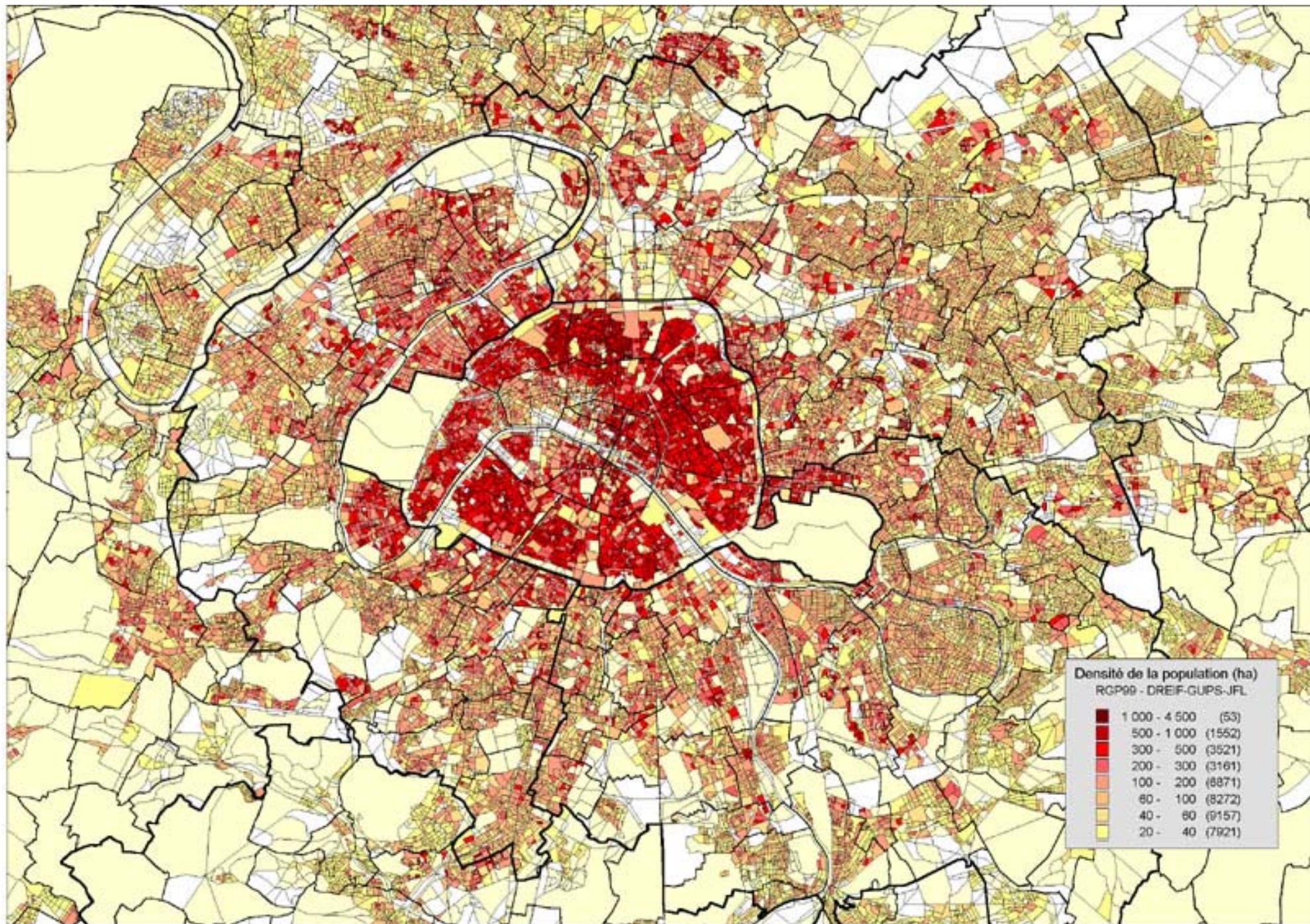
Il reste que cette demande de projets doit être cohérente avec les ambitions que s'assigne l'autorité d'agglomération (l'autorité régionale). Il existe donc des risques de conflits évidents entre le niveau régional et le niveau intercommunal. L'autorité régionale devra donc parfois assumer la responsabilité de celui qui impose comme a pu le faire l'Etat dans un passé proche.

Le futur schéma directeur serait un projet collectif traduisant les grands objectifs des politiques publiques (requalification, lutte contre la dualisation sociale et spatiale...).

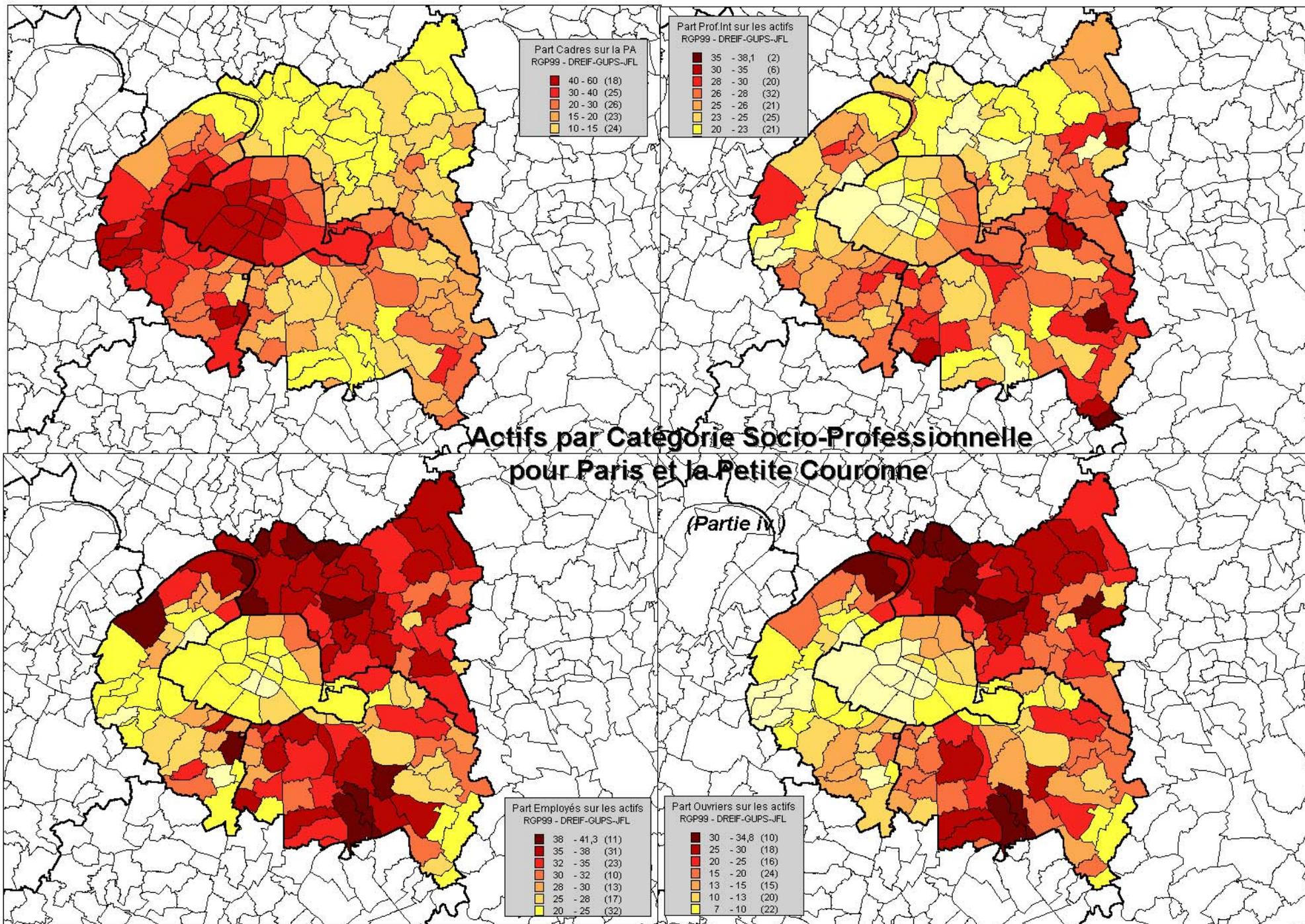
Il serait mis en œuvre sous forme :

- d'une part d'un volet prescriptif (« patrimonial ») pour inscrire sur le territoire les grands axes (équipements / réserves pour grands équipements) qui garantissent la cohésion territoriale de l'ensemble
- d'autre part d'un volet contractuel (au travers des contrats de plan et du PDU) à négocier entre l'autorité d'agglomération et les grands ensembles territoriaux qui se dessinent pour définir des politiques de territoires en coordonnant la mise en place de financement de grands équipements et la mise en valeur des objectifs des territoires, aspiration des élus locaux, dans la mesure où ces derniers s'inscrivent dans l'esprit du projet collectif d'agglomération.

On voit là poindre une des grandes difficultés que vont rencontrer dans les prochaines années les élus régionaux qui se sont vu confier la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du Schéma directeur et qui, bien entendu, devront négocier des projets avec de grands ensembles territoriaux et, parallèlement, imposer certains objectifs au nom de la solidarité de l'agglomération, notamment pour un développement volontariste de l'habitat sur leur territoire.



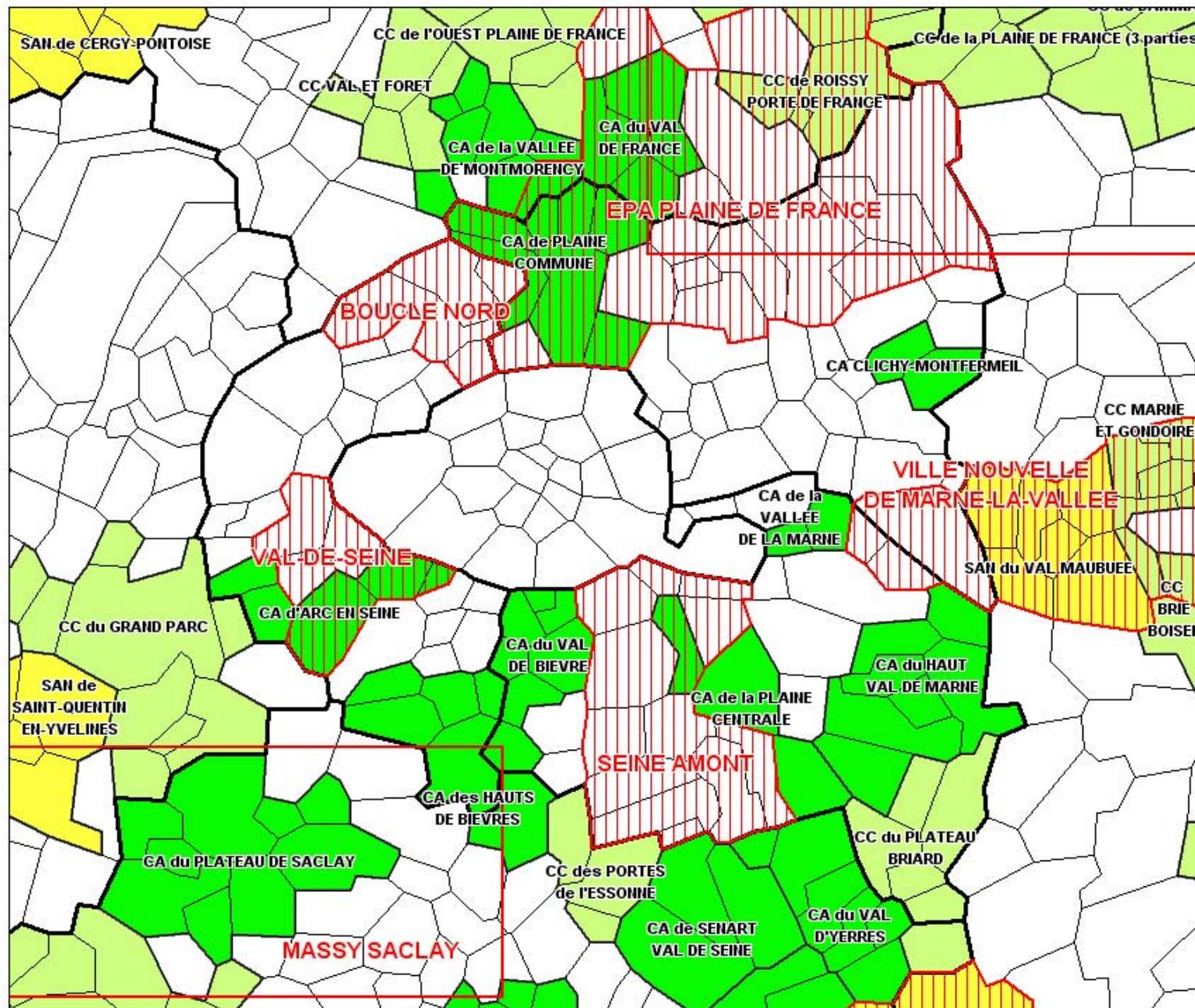








**TERRITOIRES PRIORITAIRES  
DU SDRIF ET DU CPER  
ET L'INTERCOMMUNALITE  
EN ILE-DE-FRANCE**



- communauté d'agglomération
- SAN
- communauté de communes





**régionale  
de l'Équipement**

**d'Ile de France**

**75015 Paris**

**21-23 rue Miollis**

**téléphone :**

**01 40 61 80 80**

**fax : 01 40 61 85 85**

**ISBN : 2-11-093996-6**