

L'Île-de-France

Hier, aujourd'hui, demain

Pierre Merlin

Ancien élève de l'École polytechnique, docteur es lettres, Pierre Merlin est professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Il a été directeur, puis président de l'Institut français d'urbanisme, et est président de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne. Il est l'auteur d'une cinquantaine d'ouvrages, dont une douzaine à La Documentation française.

Première région française par la population, le nombre d'emplois, le produit intérieur brut... L'Île-de-France occupe une place prépondérante dans notre paysage national.

À l'orée de la révolution industrielle, sa capitale, Paris, était la seconde ville mondiale (après Londres). Sa croissance a été accélérée de manière spectaculaire jusqu'à nos jours. Capitale politique et administrative, elle est devenue la capitale « économique », mais aussi culturelle, universitaire, artistique, etc.

En revanche, les conditions de vie quotidienne des Franciliens — si elles présentent des avantages (possibilités multiples d'emplois, salaires plus élevés à qualification égale, multitude d'équipements, richesse de la vie culturelle...) — comportent des inconvénients de plus en plus durement ressentis par la population : exigence et coût du logement, coût de la vie élevé, longs déplacements quotidiens, difficultés de la circulation automobile et du stationnement, insuffisance et éloignement des espaces verts, etc.

Cette dégradation des conditions de vie quotidienne ne risque-t-elle pas de compromettre à son tour l'image de la capitale et de sa région auprès des étrangers, et en particulier des investisseurs internationaux ?

Pour y faire face, l'Île-de-France ne doit pas se limiter à mettre en avant ses atouts économiques, qui sont réels, mais doit développer ses atouts qualitatifs. Être une région où il fait bon vivre implique que l'aménagement régional et l'urbanisme favorisent la solidarité entre ses composantes, tant spatiales que sociales.

Cet ouvrage, écrit par un spécialiste reconnu, retrace de manière claire et précise les grandes étapes de la constitution de cette région, en présente la physionomie actuelle et esquisse les grands traits de son évolution future.

notes et études documentaires n° 5181

notes et études documentaires

L'Île-de-France

N° 5181

notes et études documentaires

N° 5181 1^{er} novembre 2003

L'Île-de-France

Hier, aujourd'hui, demain

Pierre Merlin

La documentation Française

Secrétariat général
du Gouvernement

Direction de
documentation Française

29, quai Voltaire
75007 Paris
01 40 16 70 00

Service de la publication
Sophie Moati

Imprimé en France
par les bureaux officiels
4^e trimestre 2003
ISSN 029-4004
DF-08119-5181

Chez le même éditeur

- « La politique de la ville »
Regards sur l'actualité, n° 296, décembre 2003
- Cahiers de l'Iaurif*,
Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (Iaurif)
- Atlas des Franciliens*,
Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (Iaurif), 3 tomes,
2001 et 2003 (avec cédérom)
- Le Bassin parisien. Contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux*,
Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), 2002
- Plan de déplacements urbains de la région Île-de-France. Dossier d'enquête publique*,
Direction régionale de l'Équipement de l'Île-de-France, Plan urbain-direction
de l'Architecture et de l'Urbanisme, 2000
- « L'Île-de-France, moteur de la décentralisation »,
Institut de décentralisation, *Pouvoirs locaux*, n° 40, mars 1999
- Pour une métropolisation raisonnée. Diagnostic socio-économique de l'Île-de-France
et du Bassin parisien*,
Préfecture de l'Île-de-France, Délégation à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale (DATAR), Pierre Beckouche, 1999
- Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île-de-France
et des villes nouvelles*,
Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles (SGVN), Vincent Fouchier, 1998
- Île-de-France. Schéma directeur 2015*,
Préfecture de l'Île-de-France, 1994

Quelques ouvrages du même auteur

- Le transport aérien. Situation et perspectives*,
coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2002
- L'aménagement du territoire*,
coll. « Premier cycle », PUF, Paris, 2002
- Programme humaine*,
coll. « Fondamental », PUF, Paris, 2^e éd., 2000
- Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*,
avec Françoise Choay, PUF, Paris, 3^e éd., 2000
- Les banlieues des villes françaises*,
coll. « Les études », La Documentation française, Paris, 1998
- Les transports en région parisienne*,
coll. « Les études », La Documentation française, Paris, 1997

L'Île-de-France

hier, aujourd'hui, demain

Pierre Merlin

Professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Président de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne

Sommaire

Introduction	7
1. La genèse d'une grande région urbaine	9
La formation de la ville historique et de ses faubourgs : des origines à Haussmann	10
La naissance de la banlieue industrielle : d'Haussmann à la première guerre mondiale	18
La banlieue pavillonnaire : l'entre-deux-guerres	23
Les grands ensembles : de la guerre à la crise	29
Villes nouvelles et rurbanisation : de la crise à aujourd'hui	36
2. Les défis de l'urbanisation en Île-de-France au tournant du XXI^e siècle	43
La population : vieillissement et isolement	44
Le parc de logements : une région riche avec beaucoup de mal logés	56
L'emploi : activités de pointe et percée du tertiaire	66
Les équipements publics et privés : le retard rattrapé, mais des disparités spatiales	80
Le meilleur réseau de transports du monde	88
Un environnement difficile à préserver	97
3. Pour un urbanisme répondant à ces défis	103
Pour une solidarité retrouvée	104
Pour un cadre de vie amélioré	114
Pour une compétitivité accrue	138
Conclusion	151
Annexes	
1. Carte universitaire du SDRIF (1994)	153
2. Les zones franches urbaines en Île-de-France au 1 ^{er} janvier 2004	155
3. Bibliographie	157
4. Liste des figures et tableaux	160

Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur.

Ce texte paraît simultanément dans le périodique
Notes et études documentaires n° 5181
et dans la collection Les études de La **documentation** Française

Collection dirigée par Isabelle Crucifix
Conception graphique : Intégral Concept – Pippo Lionni
© La **documentation** Française, Paris, 2003.

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle
du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente
publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger
l'équilibre économique des circuits du livre. »

Introduction

L'Île-de-France est la première région française par la population, par le nombre d'emplois, par sa contribution au produit intérieur brut et selon bien d'autres critères. C'est aussi la plus urbanisée et la seule qui soit dominée par une métropole géante, au point qu'on l'a longtemps appelée la « région de Paris »(1).

Paris n'a pas toujours été la capitale de la France. Mais elle s'est imposée à la fois du fait de sa situation géographique favorable (au centre du Bassin parisien) et de ce statut de capitale acquis sous Clovis et recouvré au début de la période capétienne (fin du x^e siècle). À l'orée de la révolution industrielle, Paris était la seconde ville mondiale (après Londres) par la taille et par la population, mais elle était sans doute celle dont l'influence était prépondérante, en partie du fait du poids démographique de la France, nettement supérieur à celui des autres nations européennes.

La croissance de Paris a été accélérée par la révolution industrielle. Paris, bien qu'éloignée des sources des principales matières premières, est devenue la première ville industrielle du pays. Elle a ainsi cumulé, au cours des deux siècles écoulés, l'ensemble des fonctions urbaines, et ceci de façon souvent dominatrice par rapport aux autres villes françaises. Capitale politique et administrative, avec un poids renforcé du fait de la tradition française de centralisation administrative, elle est devenue la capitale « économique », concentrant, outre les usines, les sièges sociaux, les établissements financiers, les services financiers, mais aussi la capitale culturelle, universitaire, artistique, etc.

Son développement urbain a d'abord été lié à son statut de capitale, à la présence (à Paris ou à Versailles toute proche) du roi et de la cour. À partir du xix^e siècle, ce sont les fonctions économiques, industrielles d'abord puis tertiaires, qui ont été le moteur d'une croissance démographique et d'une extension

(1) L'expression « Île-de-France » provient du nom d'une province de l'Ancien Régime, autour de laquelle s'est peu à peu constitué le royaume de France. La région qui porte actuellement ce nom ne correspond qu'imparfaitement à la province historique, qui était plus étendue au nord et au nord-est et moins au sud et à l'ouest.

La genèse d'une grande région urbaine

spatiale sans précédent. La ville s'est dotée de banlieues, est devenue agglomération, puis a tenté de s'organiser en région urbaine polycentrique. Toutefois, si elle ne figure plus aujourd'hui parmi les plus grandes métropoles mondiales, elle demeure, par la diversité de ses fonctions, mais surtout par son aura culturelle et artistique, une des villes phares du monde contemporain.

Il y a pourtant un contraste certain entre cette image favorable de Paris et de l'Île-de-France à l'étranger et les conditions de vie quotidienne des Franciliens. Celles-ci présentent certes des avantages – possibilités multiples d'emplois, salaires plus élevés à qualification égale, accès à une multitude d'équipements publics et privés, richesse de la vie culturelle et des possibilités de loisirs – qui ont longtemps (jusqu'au début des années 1970) alimenté le flux continu des migrants venus de province. Mais les inconvénients sont de plus en plus durement ressentis : exigüité et coût du logement, coût de la vie élevé, longs déplacements quotidiens, notamment pour se rendre au travail (migrations alternantes), difficultés de la circulation automobile et du stationnement, insuffisance et éloignement des espaces verts et des lieux de loisirs de plein air, etc. Le retournement, dans les années 1970, du solde des flux migratoires entre l'Île-de-France et le reste du pays laisse entendre que ces inconvénients l'emportent désormais sur les avantages auprès d'une population de plus en plus attentive à la qualité de la vie.

Cette dégradation des conditions de vie quotidienne, en partie réelle et en partie ressentie, ne risque-t-elle pas de compromettre à son tour l'image de la capitale et de sa région auprès des étrangers et, en particulier, des investisseurs internationaux ? Le danger est réel.

Pour y faire face, l'Île-de-France ne doit pas se limiter à mettre en avant ses atouts économiques, qui sont patents, mais doit accentuer ses atouts qualitatifs. Lorsque la mondialisation en cours prendra ses distances par rapport au tout économique imposé par le libéralisme ambiant, ces atouts seront déterminants dans la concurrence entre les grandes métropoles mondiales. L'Île-de-France devra alors être une région où il fait bon vivre et, pour cela, une région exemplaire sur le terrain de la solidarité entre ses composantes, tant spatiales que sociales. L'aménagement régional, l'urbanisme doivent se fixer cet objectif.

La région parisienne ne s'est pas constituée en un jour. Pourtant, paradoxalement, cette région urbaine considérée à juste titre comme une des plus chargées d'histoire, était, il y a encore un siècle et demi lors de la nomination d'Hausmann comme préfet de la Seine, limitée au périmètre du Paris de l'époque (jusqu'aux actuels boulevards des Maréchaux) et à quelques faubourgs qui, pour l'essentiel, occupaient partiellement l'espace intérieur aux actuelles limites de la ville de Paris.

On peut distinguer cinq étapes dans ce passage de la ville de Paris à l'agglomération parisienne, puis de cette agglomération à la région urbaine d'Île-de-France :

- la lente formation de la ville (et de ses faubourgs), qui s'étend des origines à Hausmann ;
- la naissance de la banlieue industrielle (paysage d'usines et de logements ouvriers sans planification) avant la première guerre mondiale ;
- le développement, sur de vastes espaces, d'une banlieue pavillonnaire, essentiellement entre les deux guerres mondiales ;
- la construction hâtive, pendant les « Trente Glorieuses », de « grands ensembles » de logements ;
- au cours de la dernière génération, une tentative d'urbanisme planifié (les villes nouvelles), mais surtout la péri-urbanisation et la « rurbanisation » aux confins de l'agglomération.

Ces différentes étapes ont été inégalement marquées par des tentatives de planification, dont le succès fut pour le moins contrasté(1).

(1) On trouvera un exposé détaillé de l'histoire de Paris aux XIX^e et XX^e siècles in : Bernard Marchand, *Paris, histoire d'une ville (XIX^e-XX^e siècles)*, Le Seuil, Paris, 1993.

La formation de la ville historique et de ses faubourgs : des origines à Haussmann

Les origines : la ville gallo-romaine

La ville de Paris a mis deux millénaires à se constituer.

Village de la tribu celtique des *Parisii*, Lutèce est devenue une ville gallo-romaine qui s'est développée dans l'île de la Cité (plus restreinte qu'aujourd'hui) et sur la rive gauche (le forum était situé entre les actuels boulevard Saint-Michel, rues Soufflot, Saint-Jacques et Cujas, immédiatement au sud de l'actuelle Sorbonne). Comme la plupart des villes romaines, elle subit une contraction spatiale au Bas-Empire (IV^e-V^e siècles). L'empereur Julien y séjourna et y fut proclamé Auguste (360).

Lutèce devint Paris lors de la défense organisée par Sainte-Geneviève face aux Huns d'Attila. Ce fut Clovis qui, le premier, fit de Paris une capitale ; mais après une période de rayonnement intense (fondation de plusieurs abbayes), celle-ci subit les conséquences des avatars de la dynastie mérovingienne. Le rôle de capitale d'un royaume des Francs souvent divisé (Neustrie, Austrasie, Bourgogne, Aquitaine) échut à diverses villes (Charlemagne, qui avait reconstitué l'unité et étendu le royaume franc, avait choisi Aix-la-Chapelle comme capitale).

Paris capitale

Paris fut défendue par Eudes, lors du siège entrepris par les Normands (885-886). Les rois capétiens, eux-mêmes descendants d'Eudes, firent à nouveau de Paris leur capitale. Le domaine royal qui, au départ, se limitait approximativement à l'actuelle Île-de-France (décalée vers le nord), fut peu à peu étendu par des alliances matrimoniales, des guerres et des achats. L'influence de Paris s'accrut avec le domaine des rois de France et avec leur autorité peu à peu reconquise sur les féodaux. La ville, capitale administrative de la France, était alors gouvernée par un prévôt royal, représentant du roi : contrairement à d'autres villes, elle ne reçut jamais de charte communale. Au milieu du XIII^e siècle apparut le prévôt des marchands, qui représentait les bourgeois de la ville(2).

La ville connut alors une extension spatiale presque continue. Les abbayes et les monastères jouèrent un grand rôle dans cette expansion : ils étaient à l'origine de la formation de bourgs, peu à peu intégrés dans la ville. De l'île de la Cité et de l'actuel Quartier latin, la ville se développa sur la rive droite de la Seine, autour du marché de la place de grève (actuellement place de l'Hôtel de Ville), créé au XI^e siècle, puis de celui des Halles (fin du XII^e siècle). Ainsi commença à apparaître une spécialisation fonctionnelle entre la rive droite, consacrée au commerce et à l'artisanat, et la Cité et la rive gauche, qui dominaient la vie intellectuelle et religieuse : l'*universitas* (communauté des

enseignants) est reconnue par le pape en 1215 et Robert de Sorbon, confesseur de Saint-Louis, ouvre en 1253 un collège destiné à héberger les étudiants pauvres.

Paris avait été ceinte de murailles sous le Haut-Empire, puis ne l'avait plus été au cours des périodes de déclin. Mais, dans le contexte général de croissance démographique et économique du XI^e au XIII^e siècle, l'extension de la ville conduisit les souverains à l'entourer de murailles. Successivement, Philippe Auguste (1190-1210), puis Charles V (1364-1370) donnèrent ainsi à la ville des limites officielles, englobant respectivement une surface de 253, puis de 438 hectares, sans cesse débordées par la création de bourgs hors les murs (les faubourgs). Mais il n'existe que deux passages pour franchir la Seine : en aval, le Pont-au-Change et le Petit-Pont-Neuf et, en amont, le Pont Notre-Dame et le Petit-Pont, correspondant aux deux axes Saint-Jacques-Saint-Martin et rue de la Harpe-Saint-Denis. À partir de Philippe Auguste, les rois entreprirent de moderniser la ville : quais de la Seine, début du pavage des rues (qui ne fut achevé que six siècles plus tard), fontaines publiques et égouts (à ciel ouvert).

L'affaiblissement du pouvoir royal sous les premiers Valois (guerre de Cent Ans, révoltes d'Étienne Marcel puis de la Caboché), la grande peste de 1348 créèrent une période d'incertitude. Certes, Charles VII, aidé par Jeanne d'Arc, rétablit le pouvoir royal et chassa les Anglais de France. La croissance économique et démographique de la capitale reprit. La population (100 000 habitants vers 1300) avait diminué au moins d'un tiers au cours du XIV^e siècle, mais elle atteignit 200 000 vers 1500. Pour autant, si Paris demeurait la capitale, les rois n'y résidaient plus.

Des guerres de religion à la Révolution

La croissance se poursuivit au XVI^e siècle, qui connut le retour des rois (ces derniers séjournaient cependant souvent dans les châteaux des bords de Loire), et la Renaissance entraîna un renouveau de la vie artistique et culturelle sous l'impulsion de François I^{er}. Mais les guerres de religion conduisirent Paris à prendre le parti des catholiques (massacre de la Saint-Barthélémy en 1572), voire de la Ligue (assassinat d'Henri III en 1589). Hostile à Henri IV, la capitale dut cependant l'accepter comme roi après qu'il eut abjuré le protestantisme en 1593.

Sous les Bourbons, les rois cherchèrent à embellir la capitale, le plus souvent en aménageant des places royales (et leurs alentours immédiats) : place Dauphine, place Royale (actuelle place des Vosges), place des Victoires, place Louis-le-Grand (actuelle place Vendôme), puis place Louis XV (actuelle place de la Concorde). Les quartiers aristocratiques évoluèrent : le Marais au XVII^e, les quartiers du Roule et de la Chaussée d'Antin, mais surtout le faubourg Saint-Germain et le faubourg Saint-Honoré au XVIII^e. Une nouvelle enceinte, partielle, entreprise en 1556, fut réalisée sous Louis XIII. Mais Louis XIV, qui n'y résidait plus, fit en 1670 de Paris une ville ouverte. Cependant, les limites de l'octroi (douane intérieure perçue à l'entrée des villes) se matérialisèrent à partir de 1784 par la nouvelle enceinte des Fermiers généraux.

Pendant toute cette période, la modernisation de Paris se poursuivait lentement : pavage progressif des rues, début de l'éclairage urbain et du nettoyage des voies, fontaines publiques et égouts rénovés et, au XVIII^e, aménage-

(2) Simone Roux, *Paris au Moyen Âge*, Hachette, Paris, 2003.

ment des premiers trottoirs, etc. Paris demeurerait cependant, malgré ces progrès et les « embellissements » royaux, une ville sale, peu commode, au réseau de voies étriquées, ce que fustigèrent, entre autres, Boileau puis Louis-Sébastien Mercier. La croissance démographique se poursuivit : de 300 000 habitants environ sous Henri IV, la population atteignit 500 000 au faîte du règne de Louis XIV (vers 1675). Mais elle diminua à la fin de ce règne (famines et épidémies successives), puis ne crût que lentement au cours du XVIII^e siècle (525 000 environ à la Révolution, 550 000 lors du premier recensement, en 1801). La vie culturelle n'avait jamais été aussi riche, partagée cependant avec Versailles. Au XVIII^e siècle, Paris était considérée comme « la ville des Lumières ».

Croissance et misère : le Paris des révolutions

Les évolutions démographiques, économiques et sociales

La capitale a été au cœur de la Révolution. C'est là que se déroulèrent tous les événements majeurs de cette période. Paris connut de fortes migrations : exil des nobles, mais aussi de nombreux prêtres et bourgeois (60 000 au total selon Louis Chevalier)(3), arrivée massive de provinciaux (180 000 selon la même source). Mais la mortalité était élevée, essentiellement en raison de la situation économique et de la misère qu'elle engendra.

La première moitié du XIX^e siècle fut marquée par une rapide croissance démographique, sous l'effet d'un exode rural déjà intense et qui devait se prolonger pendant un siècle et demi. La population augmenta rapidement : elle fit plus que doubler (1,1 million en 1851). Elle se rajeunit et se féminisa(4). L'industrie se développa, mais se distinguait de celle des autres villes par son orientation vers les produits de luxe (confection, ameublement, arts graphiques) : si Paris devint d'emblée le premier centre industriel du pays, les activités qui s'y concentraient étaient souvent proches de l'artisanat.

Croissance et embellissements de Paris

La croissance spatiale de Paris accompagna cet essor économique et démographique. L'enceinte des Fermiers généraux fut vite débordée par de nombreux faubourgs qu'on appelait encore villages (Montrouge, Vaugirard, Grenelle, Charonne, Belleville, La Villette, Montmartre, etc.). Thiers crut devoir doter Paris d'une nouvelle enceinte (construite de 1841 à 1845), à vocation militaire, qui traversait ces faubourgs, et les coupait, pour les besoins de l'artillerie, par un glacis non constructible (la zone *non aedificandi*), sans étendre les limites officielles de la capitale qui demeuraient celles de l'enceinte des Fermiers généraux. L'empereur, puis les rois, reprirent la tradition des « embellissements » de la capitale.

(3) Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e*, Librairie générale française, Paris, 1958.

(4) Les immigrants, chassés par la misère qui sévissait à la campagne ou attirés par les emplois urbains, étaient – au début en tout cas – surtout de jeunes adultes et notamment des jeunes filles.

L'élément nouveau fut l'existence, pour la première fois, d'un plan d'aménagement d'ensemble de la capitale (le plan de Turgot de 1734-1739 était un plan topographique) : le plan des Artistes, établi sous la Convention (en 1793) par une commission composée d'architectes, de sculpteurs, de peintres, etc. (dont les noms ne sont pas parvenus jusqu'à nous). Ce plan, sans être jamais mis en œuvre de façon systématique, guida néanmoins les opérations menées sous Napoléon, Louis XVIII, Charles X et Louis-Philippe. Ceux-ci furent aidés par quelques grands préfets de la Seine : Frochot sous le Consulat et l'Empire (1800-1812), Chabrol sous la Restauration (en fait depuis 1812 jusqu'à 1830), Rambuteau (de 1833 à 1848) sous la monarchie de Juillet, Berger sous la Seconde République (1848-1853). La rue de Rivoli, la place du Châtelet, la place de l'Étoile et divers monuments datent de cette époque. Avec la naissance du chemin de fer, les gares furent implantées en périphérie de la ville (l'embarcadère de Saint-Germain, future gare Saint-Lazare, rue de Rome dès 1837).

Si l'on excepte l'éphémère expérience des carrosses à cinq sols entreprise par Pascal à partir de 1662, les premiers transports en commun sont apparus à Paris en 1828 avec les omnibus tirés par des chevaux. Bien vite, les compagnies rivales d'omnibus se multiplièrent, jusqu'à ce qu'Hausmann obtint en 1855 leur unification à travers la Compagnie générale des omnibus (CGO). Ces omnibus desservaient Paris et – moins bien – les faubourgs. Mais ils ne bouleversèrent pas les structures spatiales de Paris, si ce n'est en permettant aux classes populaires de résider dans les faubourgs tout en travaillant en ville : ils contribuèrent donc à renforcer la ségrégation sociale, jusque-là limitée. Les tramways (également tirés par des chevaux), introduits tardivement à Paris en 1873(5), n'eurent pas de conséquences différentes de celle des omnibus.

Classes dangereuses et ségrégation urbaine : les faubourgs

L'attention des souverains et la tutelle des préfets n'empêcha pas Paris d'être le théâtre d'émeutes et de soulèvements : les Trois Glorieuses de 1830, les révoltes de 1848, puis la Commune de 1871. Car la population de Paris avait évolué non seulement en doublant en un demi-siècle, mais aussi qualitativement : un prolétariat urbain se formait, les classes populaires rejetaient la domination, issue de la Révolution, de la bourgeoisie,

C'est à cette époque qu'apparut une double séparation au sein de la ville :

– d'une part, entre la ville elle-même, à l'intérieur de l'enceinte des Fermiers généraux, qui faisait seule l'objet de l'attention des pouvoirs publics, et les faubourgs entre cette enceinte et celle de Thiers, voire au-delà de celle-ci, qui accueillait les usines et la nouvelle population d'ouvriers ;

(5) Le tramway, avec un rail à gorge, invention de l'ingénieur français Laubat en 1830, fonctionna à New York à partir de 1850 où une ligne avec rails en saillie comme les chemins de fer avait été ouverte depuis 1832, mais fermée ensuite parce que dangereuse. Laubat n'obtint une concession à Paris – qu'il fut invité à céder à la CGO – qu'en 1854 : une ligne unique fut ouverte en 1855 de Boulogne à la Concorde par les quais.

— d'autre part, entre les quartiers de l'ouest, bourgeois ou aristocratiques, et ceux de l'est, populaires : à vrai dire, la frontière n'était pas exactement est-ouest, mais sud-ouest/nord-est selon une ligne Montparnasse-République.

Ces deux points méritent d'être précisés.

Les faubourgs de l'Ancien Régime, comme ceux de la première moitié du XIX^e siècle, ne doivent pas être confondus, comme on le fait souvent, avec la banlieue. Le faubourg était une excroissance ponctuelle de la ville (qui a grossi démesurément avec la révolution industrielle), localisée de façon précise (généralement, à l'extérieur des portes de la ville ou le long des grands axes routiers conduisant à celle-ci), créant un tissu urbain discontinu (les faubourgs ne se rejoignaient pas, laissant entre eux de vastes espaces non urbanisés).

La banlieue(6), au contraire, a occupé par essence l'espace autour de la ville de façon uniforme : elle est donc continue. Tel a été le cas avec la banlieue industrielle, puis avec la banlieue pavillonnaire sous la Troisième République. Si les grands ensembles, puis les villes nouvelles, lui firent perdre ce caractère d'urbanisation continue, elle continua à chercher à occuper systématiquement l'espace en fonction de l'accessibilité et de la disponibilité des terrains.

Au milieu du XIX^e siècle, les faubourgs ont certes grossi, mais ils sont loin d'occuper tout l'espace entre l'enceinte des Fermiers généraux et celle de Thiers. En revanche, certains débordaient de cette dernière enceinte et d'autres, généralement plus petits, étaient alignés le long de principales routes radiales : par exemple, sur la route d'Orléans, entre Paris et Étampes, Bourg-la-Reine, Antony, Longjumeau, Monthéry, Arpajon, Boissy-sous-Saint-Yon, Étréchy, etc. Les faubourgs étaient par définition spontanés. Sous l'Ancien Régime, ils étaient interdits : on a retrouvé pas moins de 16 édits royaux en ce sens entre 1554 et 1781. Mais la multiplication et la répétitivité mêmes de ces édits montrent leur inefficacité et laissent supposer qu'ils étaient tolérés dans les faits. Ils abritaient des activités chassées de la ville ou qui voulaient l'éviter — ateliers désireux d'échapper au paiement de l'octroi perçu aux portes de la ville, activités bruyantes ou malodorantes, prostitution — et les populations en rupture de ban avec la société : péripatéticiennes, trafiquants en tous genres, personnages surveillés par la police, etc. Spontanés, ils n'en avaient pas moins leur propre organisation largement informelle. Il y avait souvent une église qui jouait un rôle discret mais réel d'organisation.

À partir de la révolution industrielle, les faubourgs ont accueilli les activités de production et l'habitat ouvrier nécessaire au fonctionnement des usines et ont pris une tout autre dimension spatiale, économique et démographique. Lors de l'extension de Paris jusqu'à l'enceinte Thiers par Haussmann, en 1859, les faubourgs annexés (une partie des faubourgs, extérieurs à l'enceinte Thiers, avec une population de 150 000 habitants environ, restèrent hors de Paris)

(6) Pierre George, « La banlieue, une forme moderne de développement urbain », in *Études sur la banlieue de Paris, essais méthodologiques*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 12, Armand Colin, Paris, 1950.

avaient une population de 500 000 habitants, augmentant de 40 % environ la population du Paris officiel de cette époque.

L'opposition est-ouest

La différenciation entre les quartiers de l'ouest de Paris et ceux du centre (autour des Halles) et de l'est s'accrut. Les premiers s'étendirent lorsque les premiers promoteurs entreprirent de construire des quartiers entiers « d'immeubles de rapport » (Poissonnière, Europe, nouvelle Athènes autour de la place Saint-Georges, alentours de la Concorde, etc.). Les classes aisées s'installèrent dans ces nouveaux quartiers, amorçant un mouvement de desserrement qui devait s'accroître par la suite (on parlait alors du « déplacement » de Paris) et accentuant l'écart entre la rive droite, dynamique, et la rive gauche, délaissée. La seconde connut une aggravation de l'entassement des habitants. L'opposition entre les deux moitiés de la capitale fut d'abord physique (qualité du bâti). Mais cette différenciation fut aussi sociale et sanitaire. Certes, la ville se modernisait lentement : éclairage des rues au gaz, ouverture de nouvelles fontaines et débuts de l'eau courante, construction de trottoirs, percées de quelques nouvelles voies par Rambuteau(7). Mais cette modernisation n'atteignit pas en même temps tous les quartiers.

Les conditions de circulation avaient beaucoup empiré : l'acquisition de véhicules à chevaux était libre, alors qu'elle supposait, avant la Révolution, l'obtention d'une autorisation (baptisée « privilège ») accordée par le roi ; l'octroi sur les ponts rendait plus difficile le franchissement de la Seine. Cette aggravation de la circulation avait beaucoup contribué aux « déplacements » vers le nord-ouest. Au total, Paris, au milieu du siècle, était une ville sale, peu salubre, incommode et encombrée.

C'est sur le plan sanitaire que les conséquences de cette situation étaient les plus dangereuses. L'eau distribuée, qui provenait pour l'essentiel de la Seine, était rarement propre. Les épidémies (notamment celles de choléra, la plus importante ayant eu lieu en 1832) entraînaient des dizaines de milliers de morts. La construction d'hôpitaux était très lente. La misère, très répandue dans les quartiers populaires (où l'on comptait plus de 10 % des habitants recensés comme « indigents »), la fréquence des abandons d'enfants, voire des infanticides (le concubinage était très répandu) et la prostitution aggravaient cette situation. La réputation de la capitale en souffrait, que ce soit auprès des Parisiens, des provinciaux ou des étrangers.

La modernisation de Paris par Haussmann

Napoléon III et Haussmann

Le prince Napoléon, en exil en Angleterre, n'ignorait rien de cette situation. Il comparait chaque jour Paris avec Londres, dont il admirait les voies larges, les

(7) Claude Philibert Barthelot, comte de Rambuteau.

parcs et les services urbains. Il s'était promis, s'il parvenait au pouvoir en France, de moderniser Paris. Il avait même dressé un plan de la capitale, sur lequel il avait porté lui-même les travaux qui lui paraissaient essentiels.

Le premier préfet de la Seine qu'il choisit, en 1848, Berger, lui parut trop timide. Le président de la Seconde République fit néanmoins décider, malgré les réserves de son préfet et du conseil municipal, la percée du boulevard de Strasbourg et de la rue des Écoles, le prolongement de la rue de Rivoli et la construction des Halles centrales.

Devenu l'empereur Napoléon III, agacé par les réticences de Berger, il décida de le remplacer. Parmi plusieurs choix possibles, il retint le baron Georges Haussmann, bonapartiste par ses origines familiales, mais qui avait servi avec efficacité dans le corps préfectoral la monarchie de Juillet puis la République : il avait été un « gagnant d'élections » dans les départements qu'il avait administrés (le Var, l'Yonne, la Gironde). Napoléon III lui confia aussitôt le plan qu'il avait établi et lui promit son soutien, qui en effet ne lui fut pas mesuré. Haussmann eut à affronter le conseil municipal de Paris, qui l'accueillit fraîchement, le parlement (qui vota en 1858 une loi pour autoriser un nouveau programme auquel l'État participa financièrement, mais qui jugeait sa gestion trop dispendieuse), le préfet de police (au détriment duquel il étendit ses pouvoirs), des hommes politiques et des pamphlétaires aussi divers qu'Émile Ollivier, Premier ministre de l'Empire libéral en 1870, Thiers, Jules Ferry, qui se fit connaître en dénonçant « les comptes fantastiques d'Haussmann » ou Victor Hugo, adversaire acharné du régime.

Les travaux d'Haussmann

L'œuvre d'Haussmann se situe sur trois plans majeurs : la voirie, les espaces verts, les réseaux techniques(8). C'est le premier aspect, certes important, qui est, en général, exclusivement cité à son sujet ; et cité à travers un prisme déformant : les percées d'avenues rectilignes n'auraient eu pour seul but que de permettre de réprimer plus aisément les émeutes, notamment en facilitant l'intervention de l'artillerie. Indiscutablement, cet aspect n'était pas absent de l'esprit de l'empereur et de son préfet (Haussmann lui-même l'évoque dans ses *Mémoires*(9)), hommes d'ordre s'il en fut. En un quart de siècle, des émeutes avaient éclaté à neuf reprises dans l'est de Paris et plusieurs fois entraîné un changement de régime. L'empereur en avait lui-même profité. Mais il serait caricatural de réduire la modernisation du réseau de voirie à cette dimension. Il y avait une volonté de transformer Paris, de l'adapter aux besoins de la circulation (hippomobile à l'époque) qui eut pour pendant, à l'échelle nationale, la construction d'un réseau ferré d'excellente qualité : ces deux aspects étaient associés dans le percement de voies destinées à relier les gares parisiennes (rue Lafayette, notamment). Il s'agit d'un plan d'ensemble pour la voirie, plus ambitieux que le plan des Artistes, qui n'avait été que très partiellement mis en œuvre.

(8) V. notamment André Morizet, *Du vieux Paris au Paris moderne. Haussmann et ses prédécesseurs*, Hachette, Paris, 1932.

(9) Baron Georges Haussmann, *Mémoires*, Victor Havard, Paris, 3 vol., 1890, 1890 et 1893. Nouvelle édition établie par Françoise Choay, Le Seuil, Paris, 2000.

Le second volet de l'œuvre haussmannienne concerne les espaces verts. Plus encore que les percements de voies nouvelles, ce volet a été inspiré personnellement par Napoléon III. Le souci d'imiter, voire de dépasser, Londres sur ce plan est patent. Les réalisations d'espaces verts, confiées à Alphand, furent intégrées aux trois réseaux précédents, mais il est plus pertinent de distinguer selon leur rôle :

– les parcs suburbains, inspirés de la banlieue londonienne (Wimbledon, Hampton Court) : le bois de Boulogne, aménagé à partir de l'ancienne forêt de Rouvray, fut inauguré en 1858 ; le bois de Vincennes, aménagé à partir du parc du château de Vincennes, inauguré en 1865 ; si le second a une superficie supérieure (900 ha environ contre 850 pour le premier – Paris, dans les limites de l'enceinte Thiers, en représentant 8 700), et une qualité supérieure de ses aménagements et de ses plantations, il n'a pas suscité, à tort, le même émerveillement que le premier ;

– les parcs urbains, inspirés de ceux du centre de Londres (Saint James Park, Hyde Park, Regent's Park) : création, dans les quartiers annexés, des parcs Montsouris et des Buttes-Chaumont, transformation « à l'anglaise » (et, paradoxalement, réduction en surface) du parc Monceau ;

– les squares, eux aussi directement inspirés de leurs homologues londoniens, mais qui, à la différence de ces derniers, ne sont pas aussi étroitement liés à la construction d'immeubles de style uniforme (qui créent à Londres de véritables micro-quartiers).

Le troisième volet, celui qui est trop souvent omis, mais qui est tout aussi important que les deux autres, a été la modernisation des réseaux techniques de la ville, entreprise sous la responsabilité de Belgrand. Ce volet est celui qui doit le plus au préfet, l'empereur ne s'intéressant pas à cet aspect peu spectaculaire de la modernisation de Paris. Sous Haussmann, le réseau de conduites d'eau a doublé en longueur et quadruplé en débit, celui des égouts a quadruplé, le nombre de becs de gaz a plus que doublé, celle des trottoirs également.

L'œuvre d'Haussmann n'était pas achevée en 1870 (il s'est fait démettre de ses fonctions le 5 janvier, trois jours après la nomination d'Émile Ollivier à la tête du gouvernement) malgré les 2,5 milliards de francs dépensés (soit le budget annuel de l'État de l'époque)(10). Elle se poursuivit longtemps sous la Troisième République (le boulevard Haussmann ne fut achevé qu'en 1927), mais dans le même esprit, avec en particulier l'achèvement du boulevard Saint-Germain, du boulevard Raspail, de l'avenue de l'Opéra, du boulevard Haussmann, du parc Montsouris. Des voies nombreuses, mais souvent moins spectaculaires, furent tracées dans les quartiers annexés (avenues Montsouris, Mozart, Émile Zola, etc.). Plusieurs ponts furent lancés. Les travaux d'adduction d'eau, d'égouts, de distribution de gaz et d'électricité, mais aussi la construction de nombre d'écoles et d'hôpitaux, furent poursuivis. Il fallut soixante

(10) Selon Haussmann, dans ses *Mémoires* (*op. cit.*), un peu plus d'un milliard aurait été financé par la Ville sur ses fonds propres, 365 millions seraient venus de subventions de l'État et de ventes de terrains et 1,17 proviendrait d'emprunts et d'avances. Le réseau de voirie représenterait 1,43 milliard (56 %), les parcs 178 millions (7 %), l'eau et les égouts 154 millions (6 %).

parcs et les services urbains. Il s'était promis, s'il parvenait au pouvoir en France, de moderniser Paris. Il avait même dressé un plan de la capitale, sur lequel il avait porté lui-même les travaux qui lui paraissaient essentiels.

Le premier préfet de la Seine qu'il choisit, en 1848, Berger, lui parut trop timide. Le président de la Seconde République fit néanmoins décider, malgré les réserves de son préfet et du conseil municipal, la percée du boulevard de Strasbourg et de la rue des Écoles, le prolongement de la rue de Rivoli et la construction des Halles centrales.

Devenu l'empereur Napoléon III, agacé par les réticences de Berger, il décida de le remplacer. Parmi plusieurs choix possibles, il retint le baron Georges Haussmann, bonapartiste par ses origines familiales, mais qui avait servi avec efficacité dans le corps préfectoral la monarchie de Juillet puis la République : il avait été un « gagnant d'élections » dans les départements qu'il avait administrés (le Var, l'Yonne, la Gironde). Napoléon III lui confia aussitôt le plan qu'il avait établi et lui promit son soutien, qui en effet ne lui fut pas mesuré. Haussmann eut à affronter le conseil municipal de Paris, qui l'accueillit fraîchement, le parlement (qui vota en 1858 une loi pour autoriser un nouveau programme auquel l'État participa financièrement, mais qui jugeait sa gestion trop dispendieuse), le préfet de police (au détriment duquel il étendit ses pouvoirs), des hommes politiques et des pamphlétaires aussi divers qu'Émile Ollivier, Premier ministre de l'Empire libéral en 1870, Thiers, Jules Ferry, qui se fit connaître en dénonçant « les comptes fantastiques d'Haussmann » ou Victor Hugo, adversaire acharné du régime.

Les travaux d'Haussmann

L'œuvre d'Haussmann se situe sur trois plans majeurs : la voirie, les espaces verts, les réseaux techniques(8). C'est le premier aspect, certes important, qui est, en général, exclusivement cité à son sujet ; et cité à travers un prisme déformant : les percées d'avenues rectilignes n'auraient eu pour seul but que de permettre de réprimer plus aisément les émeutes, notamment en facilitant l'intervention de l'artillerie. Indiscutablement, cet aspect n'était pas absent de l'esprit de l'empereur et de son préfet (Haussmann lui-même l'évoque dans ses *Mémoires*(9)), hommes d'ordre s'il en fut. En un quart de siècle, des émeutes avaient éclaté à neuf reprises dans l'est de Paris et plusieurs fois entraîné un changement de régime. L'empereur en avait lui-même profité. Mais il serait caricatural de réduire la modernisation du réseau de voirie à cette dimension. Il y avait une volonté de transformer Paris, de l'adapter aux besoins de la circulation (hippomobile à l'époque) qui eut pour pendant, à l'échelle nationale, la construction d'un réseau ferré d'excellente qualité : ces deux aspects étaient associés dans le percement de voies destinées à relier les gares parisiennes (rue Lafayette, notamment). Il s'agit d'un plan d'ensemble pour la voirie, plus ambitieux que le plan des Artistes, qui n'avait été que très partiellement mis en œuvre.

(8) V. notamment André Morizet, *Du vieux Paris au Paris moderne. Haussmann et ses prédécesseurs*, Hachette, Paris, 1932.

(9) Baron Georges Haussmann, *Mémoires*, Victor Havard, Paris, 3 vol., 1890, 1890 et 1893. Nouvelle édition établie par Françoise Choay, Le Seuil, Paris, 2000.

Le second volet de l'œuvre haussmannienne concerne les espaces verts. Plus encore que les percements de voies nouvelles, ce volet a été inspiré personnellement par Napoléon III. Le souci d'imiter, voire de dépasser, Londres sur ce plan est patent. Les réalisations d'espaces verts, confiées à Alphand, furent intégrées aux trois réseaux précédents, mais il est plus pertinent de distinguer selon leur rôle :

– les parcs suburbains, inspirés de la banlieue londonienne (Wimbledon, Hampton Court) : le bois de Boulogne, aménagé à partir de l'ancienne forêt de Rouvray, fut inauguré en 1858 ; le bois de Vincennes, aménagé à partir du parc du château de Vincennes, inauguré en 1865 ; si le second a une superficie supérieure (900 ha environ contre 850 pour le premier – Paris, dans les limites de l'enceinte Thiers, en représentant 8 700), et une qualité supérieure de ses aménagements et de ses plantations, il n'a pas suscité, à tort, le même émerveillement que le premier ;

– les parcs urbains, inspirés de ceux du centre de Londres (Saint James Park, Hyde Park, Regent's Park) : création, dans les quartiers annexés, des parcs Montsouris et des Buttes-Chaumont, transformation « à l'anglaise » (et, paradoxalement, réduction en surface) du parc Monceau ;

– les squares, eux aussi directement inspirés de leurs homologues londoniens, mais qui, à la différence de ces derniers, ne sont pas aussi étroitement liés à la construction d'immeubles de style uniforme (qui créent à Londres de véritables micro-quartiers).

Le troisième volet, celui qui est trop souvent omis, mais qui est tout aussi important que les deux autres, a été la modernisation des réseaux techniques de la ville, entreprise sous la responsabilité de Belgrand. Ce volet est celui qui doit le plus au préfet, l'empereur ne s'intéressant pas à cet aspect peu spectaculaire de la modernisation de Paris. Sous Haussmann, le réseau de conduites d'eau a doublé en longueur et quadruplé en débit, celui des égouts a quadruplé, le nombre de becs de gaz a plus que doublé, celle des trottoirs également.

L'œuvre d'Haussmann n'était pas achevée en 1870 (il s'est fait démettre de ses fonctions le 5 janvier, trois jours après la nomination d'Émile Ollivier à la tête du gouvernement) malgré les 2,5 milliards de francs dépensés (soit le budget annuel de l'État de l'époque)(10). Elle se poursuivit longtemps sous la Troisième République (le boulevard Haussmann ne fut achevé qu'en 1927), mais dans le même esprit, avec en particulier l'achèvement du boulevard Saint-Germain, du boulevard Raspail, de l'avenue de l'Opéra, du boulevard Haussmann, du parc Montsouris. Des voies nombreuses, mais souvent moins spectaculaires, furent tracées dans les quartiers annexés (avenues Montsouris, Mozart, Émile Zola, etc.). Plusieurs ponts furent lancés. Les travaux d'adduction d'eau, d'égouts, de distribution de gaz et d'électricité, mais aussi la construction de nombre d'écoles et d'hôpitaux, furent poursuivis. Il fallut soixante

(10) Selon Haussmann, dans ses *Mémoires* (*op. cit.*), un peu plus de un milliard aurait été financé par la Ville sur ses fonds propres, 365 millions seraient venus de subventions de l'État et de ventes de terrains et 1,17 proviendrait d'emprunts et d'avances. Le réseau de voirie représenterait 1,43 milliard (56 %), les parcs 178 millions (7 %), l'eau et les égouts 154 millions (6 %).

ans à la Ville pour rembourser les dettes contractées sous Haussmann et pour achever ses projets.

Une œuvre exceptionnelle non exempte d'insuffisances

On a souligné ci-dessus l'importance et la nécessité des travaux d'Haussmann. Il faut surtout comprendre que c'est une œuvre d'ensemble, une modernisation, voire une transformation de Paris qu'il avait entreprise. Ville vétuste en 1853, elle était devenue en 1870 le modèle que les grandes villes étrangères cherchèrent à imiter.

Mais l'œuvre d'Haussmann mérite certaines critiques qui ne sont pas toujours celles de ses contemporains ni celles retenues par l'opinion :

– si la probité d'Haussmann ne peut en aucun cas être mise en cause (elle l'a pourtant largement été), ses travaux ont entraîné, notamment dans les nouveaux quartiers de l'ouest parisien, des spéculations et des fortunes indécentes (les frères Pereire, par exemple) ;

– les importants travaux ont déplacé de nombreux habitants : si les plus aisés se sont relogés aisément dans les immeubles de rapport bordant les nouvelles voies ou dans les nouveaux quartiers résidentiels, les plus pauvres ont dû quitter le centre pour les faubourgs annexés ou pour les nouveaux faubourgs, au-delà de l'enceinte Thiers ;

– Haussmann, pourtant préfet de la Seine (et non de Paris) a attaché très peu d'importance et de crédits au reste du département et même aux quartiers annexés en 1860.

Bref, la période haussmannienne s'est traduite par une aggravation de la ségrégation est-ouest, comme de la ségrégation centre-périphérie. Haussmann (et Napoléon III) ont atteint un objectif sans doute inavoué : faire de Paris une ville adaptée à la classe dominante, la bourgeoisie.

La naissance de la banlieue industrielle : d'Haussmann à la première guerre mondiale

On a dit que Paris avait eu des banlieues successives plutôt qu'une banlieue. On a distingué ces banlieues des faubourgs en soulignant que les premières occupent uniformément l'espace et ont un caractère continu, alors que les seconds étaient ponctuels, localisés de façon précise et créaient un tissu urbanisé discontinu.

Entre les deux enceintes : la « petite banlieue »

L'extension de Paris entre les deux enceintes

En 1860, Paris vit sa surface multipliée par 2,6 environ avec l'annexion des « faubourgs », passant de 3 438 (3 370 ha jusqu'à l'annexion en 1818 du village d'Austerlitz) à 7 802 hectares (sans l'enceinte Thiers et son glacis qui représentent environ 1 200 ha, annexés en 1920, ni les bois de Boulogne et de Vincennes qui en représentent 1 540). Sa population augmenta d'un tiers environ. Certains

de ces faubourgs furent incorporés en totalité ou en quasi-totalité à Paris : Grenelle, Vaugirard, Bercy, Charonne, Belleville, La Villette, La Chapelle, Montmartre, Les Batignolles-Monceau, Passy, Auteuil. D'autres, coupés par l'enceinte Thiers, ne le furent que partiellement (Montrouge, Gentilly, Ivry, Saint-Mandé, Neuilly) et d'autres à peine écornés (Bagnolet, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin, Aubervilliers, Saint-Ouen, Clichy, Issy, Vanves) : des communes subsistèrent sous ces dernières dénominations.

Sous le Second Empire, avant même l'annexion, l'extension de Paris commença à déborder du cadre des faubourgs. Entre l'enceinte des Fermiers généraux et l'enceinte Thiers, les implantations industrielles et la construction de logements ouvriers contribuèrent à donner de plus en plus un caractère continu à l'urbanisation. Les anciens faubourgs furent peu à peu ennoyés dans ce qu'on appelait souvent au XIX^e siècle « la petite banlieue » (puisque, à partir de 1860, cette couronne faisait juridiquement partie de la ville de Paris). Cette évolution se poursuivit sous la Troisième République et était presque achevée à la fin du XIX^e siècle. La densité de cette petite banlieue ne dépassait guère, lors de l'annexion, 100 habitants à l'hectare (526 000 habitants en tout en 1861 sur 5 400 ha, fortifications de l'enceinte Thiers comprises), soit trois fois plus qu'en 1846 et sept fois plus qu'en 1831. Elle a atteint 300 au début de la première guerre mondiale (et s'est stabilisée autour de ce chiffre par la suite). Dans le même temps, la densité de Paris à l'intérieur de l'enceinte des Fermiers généraux, atteignait 500 habitants à l'hectare. Mais elle a commencé à décliner au début de la première guerre mondiale et a, depuis, diminué de moitié, ce qui signifie que, depuis 1970 environ, elle est inférieure à celle de la couronne annexée en 1860.

Bernard Rouleau a très bien analysé les mécanismes qui ont présidé à cette évolution et a souligné la prégnance du découpage parcellaire et du réseau viaire, hérités du monde rural, dans ces nouveaux quartiers périphériques de Paris (11). On retrouve ainsi, dans le Paris d'aujourd'hui, la trace de chemins ruraux, devenus rues, et celles des parcelles rurales, parfois redécoupées, qui ont présidé à la construction (exemple du cheminement des Nays qui séparait, au XVIII^e siècle, les lieux-dits agricoles des Hautes Nays et des Basses Nays), qui subsiste dans le quartier Vouillé à travers la rue Nant et sous forme de limites de parcelles.

Le développement de cette petite banlieue a été, pour l'essentiel, spontané. Il a d'abord concerné, au moins jusqu'à la fin du Second Empire, avant tout les secteurs proches des boulevards de la ceinture des Fermiers généraux et les axes radiaux suivant les voies d'accès à Paris. Il prit la forme de petits pavillons, mais surtout de petits immeubles de trois ou quatre étages, destinés à des logements ouvriers. Ceux-ci se multiplièrent en effet avec les travaux haussmanniens (prolongés après 1870) qui entraînèrent le départ des ouvriers et des ateliers du centre de Paris. Quelques opérations d'ensemble, plus structurées, parfois amorcées avant l'annexion, prirent place cependant dans cette petite banlieue, par exemple aux Batignolles (à l'extérieur de la barrière de Cli-

(11) Bernard Rouleau, *Villages et faubourgs de l'ancien Paris, histoire d'un espace urbain*, Le Seuil, Paris, 1985 et Bernard Rouleau, *Paris, histoire d'un espace*, Le Seuil, Paris, 1997.

chy), à Beaugrenelle, à Passy, dans le « Nouveau village d'Orléans » (entre l'avenue d'Orléans – devenue avenue du général Leclerc – et la rue de la Tombe Issoire). Vers l'ouest, la spéculation conduisit à des opérations plus importantes sous Haussmann, notamment l'urbanisation de la plaine Monceau par les frères Pereire.

Les voies percées par Haussmann et ses successeurs sont des radiales, mais aussi des rocades qui permettent de relier entre eux ces anciens faubourgs établis près des barrières, telle à l'est celle de La Villette à Bercy (avenues Simon Bolivar, rue des Pyrénées, avenue du Général Michel Bizot) ou, plus tard, les rues Convention-Alésia-Tolbiac au sud et l'avenue Mozart à l'ouest.

Les transformations économiques et démographiques

L'industrie se développa en liaison avec l'ouverture des gares (Saint-Lazare, Nord, Est). L'habitat ouvrier se porta surtout vers le nord et l'est, de Clichy à Charonne, prolongeant les quartiers populaires des anciens faubourgs (Saint-Martin, le Temple, Saint-Antoine, etc.). Les maraîchers, encore nombreux au milieu du XIX^e siècle, subirent la concurrence des produits acheminés par le chemin de fer et résistèrent mal à la hausse des prix fonciers et disparurent peu à peu avant 1900.

La croissance démographique fut rapide : les dix derniers arrondissements (zone où est vrai quelque peu plus vaste que la petite banlieue) virent leur population doubler en trente ans, entre l'annexion et 1891. La ségrégation économique, qui s'était renforcée dans l'ancien Paris, était la règle dans la petite banlieue. Le sud, l'est et le nord-est s'opposaient à l'ouest et au nord-ouest (12). Les emplois restaient encore largement concentrés à l'intérieur de la ceinture des Fermiers généraux, occasionnant des déplacements radiaux à partir de la petite banlieue, recourant aux omnibus et aux tramways, mais souvent effectués à pied.

L'uniformisation du tissu urbain de la petite banlieue a été progressive et n'était pas encore achevée en 1900. Elle fut plus lente dans certains quartiers que dans d'autres. Globalement, la construction se ralentit à partir de 1890, d'abord dans les quartiers de l'ouest et du nord, puis dans les autres.

La banlieue industrielle

Le rôle du chemin de fer

Les premiers éléments d'une banlieue à proprement parler sont cependant apparus au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle avec les chemins de fer. Certes, au début, les lignes ferrées furent conçues comme des liaisons de ville à ville, qui ne comportaient aucun arrêt intermédiaire.

(12) Jacques Bertillon, *Atlas de statistique graphique de la ville de Paris*, Masson, Paris, 2 t., 1888 et 1889.

Les gares étaient rares aux environs de Paris lors de l'ouverture des lignes. La majorité des communes redoutaient le chemin de fer, qui ne leur apportait que des nuisances : bruit, pollution, saleté, etc.

Peu à peu, l'habitat – ouvrier surtout – se développant, de nombreuses communes (souvent les mêmes qui avaient tenté de rejeter la voie ferrée trente ou cinquante ans plus tôt, Arcueil par exemple) firent signer des pétitions pour appuyer leur demande d'ouverture d'une gare, voire apportèrent des subventions pour l'obtenir, puis pour exiger des horaires mieux adaptés aux trajets quotidiens. Lorsque les compagnies ouvrirent des gares intermédiaires, elles se contentèrent d'abord d'y faire arrêter les trains de grandes lignes. Ce n'est que face au déséquilibre qu'occasionnait cette clientèle de trajets courts en fin de ligne qu'elles imaginèrent pour elle, à la toute fin du XIX^e siècle, des services spécifiques : les trains de banlieue. La pratique d'un habitat en banlieue et d'un emploi à Paris était encore peu répandue : on évalue à 90 000 (tous modes de transport confondus) le nombre de banlieusards franchissant l'enceinte de Thiers vers 1900 (ce nombre déclinera au cours des soixante années suivantes avant de se stabiliser, puis de décliner légèrement).

Quelques opérations précoces ont cependant été directement liées au chemin de fer. On peut citer, dans les années 1840, le lotissement de Chevrelle à Clamart pour les cheminots de la ligne de Versailles rive gauche ; ceux du Raincy (1856-1859), du Bas-Meudon, du Perreux, de Drancy (chemins de fer du Nord). Le cas le plus spectaculaire a été celui du Vésinet, organisé par un marchand de biens, Alphonse Pallu, qui avait échangé ces terrains avec Napoléon III contre le bois de Saint-Cucufa et de la Malmaison : il organisa un lotissement de luxe en négociant auprès de la Compagnie de l'Ouest la gratuité pendant quatre ans pour ses habitants (une gare fut ouverte pour desservir le lotissement).

Des développements moins spectaculaires ont pris forme de façon spontanée autour des gares : Puteaux, Bois-Colombes, Levallois, Saint-Denis ; puis, plus tard, Vitry, Vanves, Malakoff, etc. Mais, dans certaines communes, le chemin de fer n'entraîna pas d'emblée une poussée nette de l'urbanisation : tel fut le cas à Chatou, Ablon, Montlignon, Sceaux, Aulnay-sous-Bois, Ermont, mais aussi à Sèvres, Ville d'Avray, Chaville et Viroflay, pourtant remarquablement situées sur les lignes de Versailles, etc. Quelques communes pâtirent même de leur refus du chemin de fer : Stains et Neuilly-sur-Marne par exemple. À l'inverse, il y eut des communes qui, dépourvues de gare au moins dans un premier temps, connurent une croissance rapide : Clichy, Saint-Ouen, Aubervilliers, Montreuil, Ivry, Boulogne. Mais il s'agit de communes limitrophes de l'enceinte de Thiers, bien desservies par tramway ou (et) par omnibus.

Le développement de la banlieue industrielle

Les industries durent, avec les travaux d'Haussmann, rechercher des terrains plus éloignés et souvent plus vastes et moins chers que ceux de la petite banlieue. Les industriels ont cependant cherché en majorité à rester proches de Paris, principal foyer de main-d'œuvre (qualifiée de surcroît) et premier centre de consommation pour leurs produits. La desserte par les transports, l'existence de terrains plats et la présence d'eau ont été leurs autres critères de localisation.

Le chemin de fer a joué un rôle attractif, à la fois pour l'approvisionnement en matières premières (mais les industries lourdes se sont surtout implantées le long de la Seine), la diffusion de leurs produits et l'accès de la main-d'œuvre. L'industrialisation s'est accélérée au tournant du siècle, avec le desserrement de nombreuses industries de Paris. Ainsi s'est dessinée la banlieue industrielle de Paris, qui comporte deux types de localisation :

— une couronne presque continue (seulement interrompue à Neuilly et à Saint-Mandé, déjà très résidentielles) dans les communes limitrophes de Paris, qui deviendra la « ceinture rouge » (la majorité de ces communes ont bientôt élu des municipalités socialistes, devenues communistes après le congrès de Tours de 1920) ;

— des axes le long des vallées (Seine amont et aval surtout), bénéficiant à la fois du fleuve et de voies ferrées : les terrains plats de la boucle de Gennevilliers, desservis par de nombreuses gares, ont été le berceau de nombreuses industries, telles les constructions mécaniques puis la construction automobile.

On peut par ailleurs penser que le réseau ferré national, organisé autour de Paris (l'« étoile de Legrand »⁽¹³⁾, décidée en 1842 et réalisée pour l'essentiel avant 1870) a favorisé le développement industriel de la capitale, bien que celle-ci fût dépourvue de matières premières.

Une banlieue inorganisée

La banlieue industrielle, avait à son tour ennoyé les derniers faubourgs : ceux qui n'avaient pas été annexés en 1860 et ceux qui se sont développés après l'annexion, accueillant les activités qui avaient intérêt (fiscal notamment) à être hors les murs. Elle s'est développée pendant un demi-siècle (de 1860 à 1914), offrant un paysage d'usines, d'entrepôts, de voies ferrées et de gares de triage, de logements ouvriers (petits immeubles le plus souvent, parfois quelques maisons individuelles) et souvent d'un tissu urbain mixte composé d'usines et de logements ouvriers, fortement imbriqués. Il faut y ajouter divers équipements que Paris ne souhaitait pas (ou plus) accueillir sur son territoire : prisons, réservoirs d'eau, forts et bastions militaires, etc. Dans le même temps, la banlieue était complètement dépourvue de certains équipements : pas d'hôpital, pas de grand magasin, pas de théâtre, etc. L'ouverture du métro, à partir de 1900, limité à Paris *intra muros* après une longue bataille entre la ville de Paris et l'État, a accentué une opposition que soulignaient dans l'espace les fortifications et la zone *non aedificandi* qui la joutait (420 mètres de large en tout).

Tout ce développement s'est effectué sans plan d'ensemble. La banlieue industrielle ne disposait pas de centre urbain, même secondaire. Haussmann avait largement négligé la banlieue. La Troisième République n'a guère fait mieux. Ce n'est que vers 1900 que l'idée du logement social a germé et c'est seulement entre les deux guerres qu'on a tenté — avec un succès très limité —

(13) Schéma ferroviaire conçu par Alexis Legrand, ingénieur des Ponts et Chaussées, ayant abouti à la construction d'un réseau de 17 500 kilomètres entre Paris et les principales autres villes françaises.

d'ordonner l'urbanisation de la banlieue grâce à ce qu'on a appelé plus tard des plans d'urbanisme.

La banlieue pavillonnaire : l'entre-deux-guerres

Si la période haussmannienne marque une rupture dans l'histoire de Paris, c'est en raison de l'ampleur de ce qui fut entrepris pendant ces dix-sept ans. La première guerre mondiale traduit une autre rupture, mais de nature toute différente. Ce sont les équilibres démographiques et économiques du pays qui se trouvèrent alors bouleversés, entraînant une crise du logement sans précédent. Et c'est cette crise du logement qui a conduit à recourir à une forme d'urbanisation très différente de celles connues jusqu'alors : le lotissement pavillonnaire. Mais cette forme d'urbanisation, développée sans planification ou plutôt au mépris d'une planification balbutiante et impuissante, a conduit les pouvoirs publics à réagir : par des plans d'urbanisme, trop tardifs et vidés de leur contenu ; par le réaménagement *a posteriori* des lotissements défectueux ; enfin, par une intervention directe, mais elle aussi tardive, dans le financement du logement.

La crise du logement et les lotissements défectueux

La crise du logement de l'après-guerre

La guerre a fait apparaître l'inflation, qui avait été très modérée pendant tout le XIX^e siècle. L'effort financier de la guerre a largement été payé en augmentant massivement la masse monétaire. Les mécanismes de financement du logement étaient, depuis la Révolution, restés les mêmes. Le logement locatif concernait la quasi-totalité de la population. Des particuliers aisés (professions libérales, par exemple) et des investisseurs institutionnels (banques, compagnies d'assurances, etc.) investissaient dans ce secteur dont la rentabilité était satisfaisante et surtout régulière (on parlait « d'investissement de père de famille »). Les loyers semblaient élevés aux classes populaires, pour des logements exigus et sans confort (cf. la littérature de la seconde moitié du siècle), mais un équilibre était atteint, même si une pénurie de logements était apparue, entraînant un surpeuplement de plus en plus accentué.

Lors du déclenchement de la guerre, le gouvernement, pour éviter que les familles des soldats mobilisés ne subissent les augmentations de loyers dues à l'inflation (les prix ont effectivement triplé entre 1914 et 1920), mais aussi pour échapper à l'appétit de certains propriétaires profitant de la rareté liée à l'arrêt de la construction, a bloqué les loyers (moratoire du 1^{er} septembre 1914, reconduit pendant la guerre, y compris par la loi du 9 mars 1918). Pendant toute la période de l'entre-deux-guerres, au cours de laquelle l'inflation s'est poursuivie (doublement de 1920 à 1929), une vingtaine de textes (lois ou décrets) sont intervenus pour régler les hausses de loyer ou pour bloquer complètement ceux-ci, voire pour les diminuer de façon autoritaire. La rentabilité de l'investissement locatif a fortement diminué : il n'était pas rare que les loyers ne couvrent même pas les frais d'entretien courant des immeubles qui ont eu tendance à se dégrader ; mais, surtout, les investisseurs traditionnels se sont massivement détournés d'un secteur qui n'était plus rentable.

Or, dans le même temps sévissait une crise du logement sans précédent. La guerre avait entraîné d'importantes destructions dans le nord et dans l'est du pays. La construction de logements avait été interrompue. Le conflit avait déplacé des populations : habitants chassés par les combats, soldats qui ne sont pas retournés dans leur localité d'origine. Enfin, la fin de la guerre a permis une natalité de compensation (mariages retardés par la guerre) et une reprise de la fécondité (qui en fait n'a pas été durable). Toutes ces causes, concomitantes, au moment où la construction locative s'interrompait, ont entraîné la crise.

Les pouvoirs publics auraient pu décider d'intervenir en insufflant de l'argent public dans le secteur du logement locatif ; par exemple, en élargissant le secteur, alors balbutiant, du logement social. La Chambre des députés « bleu horizon », très conservatrice, s'y est refusée. Le logement locatif social était pourtant apparu à la fin du siècle précédent et avait fait l'objet de premières législations. C'est en effet en 1889 que fut créée la Société française des habitations à bon marché (HBM). Sous l'impulsion du Musée social – où se réunissaient notamment des catholiques sociaux, la grande bourgeoisie protestante et des patrons paternalistes –, des propositions de lois furent préparées et votées par le Parlement :

– loi Siegfried de 1894 accordant une aide aux sociétés de construction à caractère philanthropique : cette loi, qui fut à l'origine des sociétés d'HBM, cherchait à favoriser l'habitat individuel des couches populaires ;

– loi Strauss de 1906, qui étendit la clientèle des sociétés philanthropiques de construction et renforça les liens entre l'État et ces sociétés, notamment en imposant des contrôles de qualité des constructions ;

– loi Ribot de 1908, qui accrut à nouveau les aides de l'État, toujours avec l'objectif de fixer les classes populaires par la propriété de leur logement (de préférence individuel) ;

– loi Bonnefoy de 1912 qui, en créant les offices publics d'HBM, permit que, à côté d'investisseurs privés philanthropes, les collectivités locales puissent investir dans le logement social.

Dans le même temps, des mesures furent prises, dans le même esprit, pour favoriser les jardins ouvriers aux limites des villes, sous l'influence de la Ligue du coin de terre et du foyer, fondée en 1906 par l'abbé Lemire : on espérait ainsi détourner les ouvriers de la fréquentation des cafés au bénéfice de loisirs jugés sains.

Ce souci de transformer les classes populaires en petits propriétaires pour les détourner des luttes sociales a favorisé, dès cette époque, l'apparition de lotissements de maisons individuelles. Cette politique a été dénoncée par les responsables socialistes (Jules Guesde, Jean Jaurès) qui y voyaient, non sans raison, une « tentative de déprolétarianisation par l'habitat ». Mais ils s'opposaient à un vaste mouvement d'opinion qui amalgamait le souhait des immigrants provinciaux de retrouver un mode de vie peu modifié, un souci de retour à la nature chez des populations dont les racines rurales n'étaient pas éloignées, l'attrait d'un logement moins exigü et de la propriété, le mouvement des cités-jardins inspiré de l'Angleterre (cf. la théorie de l'utopiste anglais Ebenezer Howard), les théories du sociologue et économiste français Frédéric Le Play, etc.

Les lotissements défectueux

En tout état de cause, malgré les mécanismes mis en place par ces lois, la production de logements sociaux (HBM) est restée extrêmement faible avant la

guerre de 1914 et pendant les années 1920. Elle n'a donc pas pu constituer une réponse à la crise du logement de l'après-guerre. Les ménages modestes, voire à revenus moyens, n'ont eu, dès lors, d'autre solution que de se tourner vers la propriété. Mais il fallait disposer d'un terrain. Des professionnels – les lotisseurs, qui étaient le plus souvent des intermédiaires prête-noms liés à des sociétés foncières ou à des banques – en proposèrent. Ils achetaient une exploitation agricole en périphérie urbaine, voire un bois, et le divisaient en lots, établissaient un plan du lotissement faisant apparaître les voiries et les équipements prévus, notamment en matière d'égouts, d'adduction d'eau, d'électricité, de gaz, etc. Les particuliers achetaient un lot et faisaient construire, ou souvent construisaient eux-mêmes, au moins en partie, un pavillon souvent modeste (2 pièces seulement le plus souvent, éventuellement avec un agrandissement par la suite : 2,64 en moyenne pour les pavillons construits avant 1928).

Mais leur désillusion fut grande quand ils constatèrent que la viabilisation des lots n'avait pas été assurée par les lotisseurs. Les équipements de superstructure (écoles, équipements sportifs, transports, etc.) faisaient aussi souvent défaut. Les lotissements étaient fréquemment éloignés des gares comme du centre des communes, souvent encore rurales, sur le territoire desquelles ils avaient été aménagés. Les municipalités n'avaient pas les moyens de créer de nouvelles écoles, des terrains de jeu et de sport, etc. Elles n'en avaient pas toujours envie, regrettant, voire réprouvant la transformation de la commune par les lotissements, d'autant que ceux-ci étaient exonérés de la taxe foncière pendant quinze ans et que les « mal lotis » (14) effectuaient souvent leur achat à Paris ou hors de leur commune.

Or, ces lotissements défectueux se sont multipliés dans les années 1920. On estime (15) que quelque 15 000 hectares (le double de la surface intérieure à l'enceinte Thiers) ont été lotis autour de Paris au cours de cette décennie, en partie occupés seulement dans les années 1930. Cela représente une surface quintuple de celle des lotissements entrepris de 1850 à 1914. On évalue la surface moyenne des lots à 400 mètres carrés, ce qui, compte tenu des espaces communs et de voirie, représente quelque 200 000 logements en banlieue de Paris (environ 700 000 habitants).

Certains mal lotis se retournèrent contre les lotisseurs, exigeant la réalisation des équipements – et notamment des travaux de viabilisation – annoncés lors de leur achat. Mais les lotisseurs firent valoir que ceux-ci ne figuraient sur leurs plans qu'à titre indicatif et pas dans les cahiers des charges : ils ne s'étaient jamais engagés à les réaliser. Les procès qui en résultèrent tournèrent au bénéfice des lotisseurs, la Cour de cassation elle-même suivant leur argumentation. Les lotisseurs avaient réalisé d'importants profits, le produit de la revente des lots couvrant de deux à dix fois, parfois plus, le prix d'achat du terrain.

(14) Cette expression est bien vite apparue pour désigner les habitants de ces lotissements défectueux.

(15) Jean Bastié, *La croissance de la banlieue parisienne*, PUF, Paris, 1964.

Les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension

Il n'y avait, à la fin de la guerre, presque aucune législation concernant l'urbanisme. Seule la loi du 15 février 1902 (pour la protection de la santé publique) prescrivait une autorisation de bâtir, mais seulement dans les communes de plus de 20 000 habitants, ce qui n'était pas le cas de la plupart de celles touchées par les lotissements. Les lois de 1919 et de 1924 sont bien venues combler ce vide juridique, mais on verra pourquoi elles ont été largement inefficaces.

La première loi spécifique à l'urbanisme fut la loi Cornudet du 14 mars 1919, inspirée d'une proposition préparée avant la guerre au sein du Musée social (notamment par Jules Siegfried). Cette loi prescrivait l'élaboration de « plans communaux d'aménagement, d'embellissement et d'extension » pour toutes les communes du département de la Seine et, ailleurs, pour celles de plus de 10 000 habitants (ou à partir de 5 000 habitants si leur rythme de croissance dépassait 2 % par an), les stations balnéaires, thermales, climatiques, sportives, etc., pour les localités à caractère pittoresque, artistique, historique, etc. et enfin celles détruites par un cataclysme, naturel ou non. Concernant les lotissements, les lotisseurs devaient déposer un plan de lotissement et la vente des lots était interdite avant que ce plan ait été approuvé par la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et des villages. Un quart de la surface devait être réservé aux voiries et aux services publics.

Malheureusement, la loi de 1919 demeura inappliquée. Les communes n'avaient pas les moyens financiers ni le savoir-faire pour établir les plans prescrits. Aucune sanction n'était prévue, si bien que les lotisseurs ne modifièrent pas leur façon de procéder. Une seconde loi fut votée le 19 juillet 1924, assortie cette fois de sanctions. Dans le département de la Seine, le Bureau d'études d'urbanisme du département, récemment créé, proposa d'établir les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension pour les communes (72 sur 80 profitèrent de cette possibilité) ; ailleurs, les plans furent établis (pas partout, il est vrai) par des urbanistes libéraux. Le processus d'élaboration des plans, d'enquête publique et d'approbation fut lent (12 ans en moyenne) : en 1939, dans la banlieue de Paris, sur 138 communes pour lesquelles un tel plan était prescrit, 75 seulement étaient approuvées (la plupart depuis peu), plus 21 communes pour lesquelles il n'était pas prescrit (environ 300 sur 2 000 prescrits pour toute la France).

Concernant les lotissements, l'efficacité de la loi de 1924 fut fortement réduite par deux dispositions :

- non sans débats, il fut admis que la loi n'avait pas d'effet rétroactif : elle ne s'appliquait donc pas aux lotissements entrepris avant 1924 (les lotisseurs se hâtèrent d'amorcer leurs projets avant la promulgation de la loi) ;
- les sociétés mutuelles d'épargne étaient exemptées du plan de lotissement : les lotisseurs poussèrent à la constitution de telles sociétés qu'ils infiltrèrent, leur proposèrent un terrain, puis se retirèrent : on a vu que les mal lotis perdirent la plupart des procès engagés contre les lotisseurs.

Les responsables du département de la Seine et du gouvernement estimèrent nécessaire d'avoir une politique d'urbanisme à l'échelle de l'ensem-

ble de l'agglomération parisienne. En 1919, un concours d'urbanisme fut lancé par le Comité pour l'extension de Paris. L'architecte Léon Jaussely l'emporta, mais ses propositions étaient peu réalistes et ce plan fut abandonné. En 1928, un décret institua le Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne. Ce comité fit voter la loi du 14 mai 1932, prescrivant l'élaboration d'un « projet d'aménagement de la région parisienne ». Celui-ci, réalisé sous la direction d'Henri Prost, fut rendu public le 14 mai 1934 (16). Après enquête publique (et même deux), à la suite d'un recours des propriétaires fonciers, il fut approuvé en deux temps, en 1939, puis en 1941. Ce plan cherchait notamment à limiter les lotissements et adoptait à cette fin des dispositions très malthusiennes en matière d'extension de l'agglomération (17).

Toutefois, les plans d'aménagement d'embellissement et d'extension, comme le plan Prost, approuvés à la veille de la guerre, voire au début de celle-ci, arrivèrent trop tard pour juguler la vague des lotissements. Au reste, les plans communaux avaient largement été vidés de leur contenu à la suite de recours des propriétaires fonciers qui protestaient contre la limitation des droits à construire (et qui obtinrent satisfaction auprès du Conseil d'État).

La loi Sarraut et le réaménagement des lotissements défectueux

Le gouvernement, face au mécontentement des mal lotis, dut faire voter une loi pour organiser le réaménagement des lotissements défectueux. La loi Sarraut du 15 mars 1928 a concerné les lotissements entrepris avant la loi de 1924 (soit la plupart d'entre eux). Elle concernait la réalisation des voiries et autres éléments de viabilité qui n'avaient pas été réalisés par les lotisseurs. Les mal lotis furent invités à se regrouper en associations syndicales. Les travaux furent financés pour moitié par l'État et pour moitié par ces associations, qui pouvaient emprunter à cette fin, sur dix ans, à une caisse départementale des lotissements défectueux.

Ce mécanisme s'avéra efficace. En cinq ans (avant 1933), les travaux de voirie, d'adduction d'eau, d'assainissement, de réseaux de gaz et d'électricité furent effectués dans la plupart des lotissements.

Il subsista cependant trois problèmes :

- les équipements de superstructure, à la charge des collectivités locales, ne furent pas toujours assurés : ce n'est que le programme duodécennal (1963-1975) de Paul Delouvrier qui permit de combler ce retard :

- les mal lotis s'étaient endettés pour payer leurs parts de travaux : leurs revenus modestes, le chômage à partir de la crise de 1929, empêchèrent nombre d'entre eux de rembourser leur part ; le contentieux qui s'ensuivit ne fut réglé que par l'inflation durant la guerre qui conduisit à abandonner ces créances ;

(16) Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, *Projet d'aménagement de la région parisienne*, Paris, 1934, 2 vol. (on notera que ce document a seulement été ronéoté et non imprimé).

(17) Pierre Merlin, « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », *Notes et études documentaires*, n° 4677-4678, La Documentation française, Paris, 1982.

Les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension

Il n'y avait, à la fin de la guerre, presque aucune législation concernant l'urbanisme. Seule la loi du 15 février 1902 (pour la protection de la santé publique) prescrivait une autorisation de bâtir, mais seulement dans les communes de plus de 20 000 habitants, ce qui n'était pas le cas de la plupart de celles touchées par les lotissements. Les lois de 1919 et de 1924 sont bien venues combler ce vide juridique, mais on verra pourquoi elles ont été largement inefficaces.

La première loi spécifique à l'urbanisme fut la loi Cornudet du 14 mars 1919, inspirée d'une proposition préparée avant la guerre au sein du Musée social (notamment par Jules Siegfried). Cette loi prescrivait l'élaboration de « plans communaux d'aménagement, d'embellissement et d'extension » pour toutes les communes du département de la Seine et, ailleurs, pour celles de plus de 10 000 habitants (ou à partir de 5 000 habitants si leur rythme de croissance dépassait 2 % par an), les stations balnéaires, thermales, climatiques, sportives, etc., pour les localités à caractère pittoresque, artistique, historique, etc. et enfin celles détruites par un cataclysme, naturel ou non. Concernant les lotissements, les lotisseurs devaient déposer un plan de lotissement et la vente des lots était interdite, avant que ce plan ait été approuvé par la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et des villages. Un quart de la surface devait être réservé aux voiries et aux services publics.

Malheureusement, la loi de 1919 demeura inappliquée. Les communes n'avaient pas les moyens financiers ni le savoir-faire pour établir les plans prescrits. Aucune sanction n'était prévue, si bien que les lotisseurs ne modifièrent pas leur façon de procéder. Une seconde loi fut votée le 19 juillet 1924, assortie cette fois de sanctions. Dans le département de la Seine, le Bureau d'études d'urbanisme du département, récemment créé, proposa d'établir les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension pour les communes (72 sur 80 profitèrent de cette possibilité) ; ailleurs, les plans furent établis (pas partout, il est vrai) par des urbanistes libéraux. Le processus d'élaboration des plans, d'enquête publique et d'approbation fut lent (12 ans en moyenne) : en 1939, dans la banlieue de Paris, sur 138 communes pour lesquelles un tel plan était prescrit, 75 seulement étaient approuvées (la plupart depuis peu), plus 21 communes pour lesquelles il n'était pas prescrit (environ 300 sur 2 000 prescrits pour toute la France).

Concernant les lotissements, l'efficacité de la loi de 1924 fut fortement réduite par deux dispositions :

— non sans débats, il fut admis que la loi n'avait pas d'effet rétroactif : elle ne s'appliquait donc pas aux lotissements entrepris avant 1924 (les lotisseurs se hâtèrent d'amorcer leurs projets avant la promulgation de la loi) ;
— les sociétés mutuelles d'épargne étaient exemptées du plan de lotissement : les lotisseurs poussèrent à la constitution de telles sociétés qu'ils infiltrèrent, leur proposèrent un terrain, puis se retirèrent : on a vu que les mal lotis perdirent la plupart des procès engagés contre les lotisseurs.

Les responsables du département de la Seine et du gouvernement estimeront nécessaire d'avoir une politique d'urbanisme à l'échelle de l'ensem-

ble de l'agglomération parisienne. En 1919, un concours d'urbanisme fut lancé par le Comité pour l'extension de Paris. L'architecte Léon Jaussely l'emporta, mais ses propositions étaient peu réalistes et ce plan fut abandonné. En 1928, un décret institua le Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne. Ce comité fit voter la loi du 14 mai 1932, prescrivant l'élaboration d'un « projet d'aménagement de la région parisienne ». Celui-ci, réalisé sous la direction d'Henri Prost, fut rendu public le 14 mai 1934 (16). Après enquête publique (et même deux), à la suite d'un recours des propriétaires fonciers, il fut approuvé en deux temps, en 1939, puis en 1941. Ce plan cherchait notamment à limiter les lotissements et adoptait à cette fin des dispositions très malthusiennes en matière d'extension de l'agglomération (17).

Toutefois, les plans d'aménagement d'embellissement et d'extension, comme le plan Prost, approuvés à la veille de la guerre, voire au début de celle-ci, arrivèrent trop tard pour juguler la vague des lotissements. Au reste, les plans communaux avaient largement été vidés de leur contenu à la suite de recours des propriétaires fonciers qui protestaient contre la limitation des droits à construire (et qui obtinrent satisfaction auprès du Conseil d'État).

La loi Sarraut et le réaménagement des lotissements défectueux

Le gouvernement, face au mécontentement des mal lotis, dut faire voter une loi pour organiser le réaménagement des lotissements défectueux. La loi Sarraut du 15 mars 1928 a concerné les lotissements entrepris avant la loi de 1924 (soit la plupart d'entre eux). Elle concernait la réalisation des voiries et autres éléments de viabilité qui n'avaient pas été réalisés par les lotisseurs. Les mal lotis furent invités à se regrouper en associations syndicales. Les travaux furent financés pour moitié par l'État et pour moitié par ces associations, qui pouvaient emprunter à cette fin, sur dix ans, à une caisse départementale des lotissements défectueux.

Ce mécanisme s'avéra efficace. En cinq ans (avant 1933), les travaux de voirie, d'adduction d'eau, d'assainissement, de réseaux de gaz et d'électricité furent effectués dans la plupart des lotissements.

Il subsista cependant trois problèmes :

— les équipements de superstructure, à la charge des collectivités locales, ne furent pas toujours assurés : ce n'est que le programme duodécennal (1963-1975) de Paul Delouvrier qui permit de combler ce retard ;

— les mal lotis s'étaient endettés pour payer leurs parts de travaux : leurs revenus modestes, le chômage à partir de la crise de 1929, empêchèrent nombre d'entre eux de rembourser leur part ; le contentieux qui s'ensuivit ne fut réglé que par l'inflation durant la guerre qui conduisit à abandonner ces créances ;

(16) Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, *Projet d'aménagement de la région parisienne*, Paris, 1934, 2 vol. (on notera que ce document a seulement été ronéoté et non imprimé).

(17) Pierre Merlin, « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », *Notes et études documentaires*, n° 4677-4678, La Documentation française, Paris, 1982.

1
2
3

4
5
6

— les efforts pour faire payer aux lotisseurs une part de ces travaux furent vains : protégés par les tribunaux et par les cahiers des charges établis par eux-mêmes, ils refusèrent toute contribution financière.

La loi Loucheur, les HBM et les cités-jardins

L'État, à la fin de la guerre de 1914, avait refusé d'investir massivement dans la construction de logements sociaux. Avant le conflit, seuls 10 000 HBM avaient été réalisés dans l'agglomération de Paris ; de 1919 à 1928, moins de 20 000. Face à la tournure prise par les lotissements, et sous la pression d'élus comme Henri Sellier, responsable du bureau des HBM de la Seine (une politique d'acquisitions foncières avait été amorcée par le département de la Seine qui a acquis quelque 1 000 ha dans les années vingt), le gouvernement dut changer d'attitude. Il fit voter la loi Loucheur du 13 juillet 1928, qui prévoyait la construction, entre 1928 et 1933, par les offices et les sociétés d'HBM, de 200 000 logements HBM et de 80 000 logements à loyers moyens, financés par des prêts (au taux maximal de 2 %, sur 25 à 40 ans, couvrant 90 % du coût) accordés par des caisses de crédit immobilier, elles-mêmes financées par l'État.

De fait, 10 milliards de francs furent dépensés par l'État avant la seconde guerre mondiale dans le cadre de la loi Loucheur, pour l'essentiel avant 1933, plus les fonds ajoutés par les communes ou les départements : la crise des finances publiques, liée à la crise économique, assécha ensuite les financements. Environ 80 000 HBM locatifs furent construits en région de Paris (50 000 à Paris, 17 000 dans le reste du département de la Seine, le reste en Seine-et-Oise) dans le cadre de la loi Loucheur. Mais celle-ci a aussi financé quelque 60 000 logements en accession à la propriété, le plus souvent dans les lotissements défectueux.

La majorité des HBM locatifs financés dans le cadre de la loi Loucheur correspondent à deux types de localisation :

— le long des boulevards des Maréchaux, à l'emplacement des anciennes fortifications de l'enceinte Thiers, qui fut démolie entre 1919 et 1932 à la suite de la loi du 14 avril 1919 ;

— dans les quinze cités-jardins entreprises à l'initiative d'Henri Sellier dans la Seine-banlieue : Le Plessis Robinson (la plus vaste : plus de 100 ha), Châtenay-Malabry, Champigny-sur-Marne, Suresnes (la commune dont H. Sellier était maire), Le Pré-Saint-Gervais, Stains, Vanves, Boulogne, Gennevilliers, Drancy, Les Lilas, Charenton, Maisons-Alfort, Vitry et Drancy-La-Muette (cette dernière, inachevée en 1939, servit de camp de transit des juifs déportés en Allemagne et fut détruite pour l'essentiel en 1976).

L'urbanisme de ces cités-jardins, au départ inspiré des *garden cities* anglaises, s'en éloigna rapidement : forte proportion de logements collectifs, premier immeuble-tour (11 étages) en 1931 à La Butte Rouge (Châtenay-Malabry), urbanisme des futurs grands ensembles à Drancy-La-Muette (18). Surtout, ces cités-jardins, implantées au cœur de la banlieue, ne prétendaient que répon-

(18) Dont les architectes furent Beaudouin et Lods, proches disciples de Le Corbusier, opposés à l'idéologie des *garden cities* prônées par Howard.

dre à des besoins en logements (accompagnés des équipements nécessaires, mais de peu d'emplois) et non constituer des villes complètes et autosuffisantes comme leurs homologues anglaises.

Au total, la période de l'entre-deux-guerres a été, sur le plan du logement et de l'urbanisme, en particulier dans l'agglomération de Paris (où ces problèmes sont toujours plus aigus que dans celles de province et en fonction de laquelle furent édictées les lois successives), une phase d'expérimentation, rarement heureuse :

— les lotissements ont créé un habitat médiocre, dans un cadre urbain qui ne l'était pas moins, et il a fallu une loi d'exception pour assurer *a posteriori* leur viabilisation, des programmes d'urgence pour les doter des équipements de base un demi-siècle plus tard, l'effort financier des mal lotis pour agrandir ou reconstruire leurs pavillons ;

— les programmes d'HBM locatifs, importants pendant la seule période 1928-1933, n'ont représenté que trois fois moins de logements que l'accession à la propriété dans les lotissements défectueux ;

— les cités-jardins, décidées trop tardivement, ont constitué une expérience intéressante d'urbanisme, qui a été caricaturée par la suite dans les grands ensembles ;

— la première génération de plans d'urbanisme (communaux et régional) ont été publiés et approuvés trop tard pour éviter les lotissements défectueux ;

— le combat pour faire triompher l'intérêt public sur les intérêts privés (19) (notamment en limitant le droit de propriété ou au moins les droits de construire n'importe où) a connu des échecs à répétition.

Au total, l'agglomération parisienne a environ doublé en surface en vingt ans. Pourtant, sa population n'a crû que de 20 % environ. Une seconde couronne de banlieue, discontinue (plus développée notamment au nord-ouest, au nord-est, à l'est et au sud-est), s'est constituée autour de la banlieue industrielle. Elle s'en distingue par la prédominance d'un mécanisme d'urbanisation (les lotissements), par des types de logements différents, par des densités beaucoup plus faibles et par la quasi-absence d'emplois.

Les grands ensembles : de la guerre à la crise

La deuxième guerre mondiale a marqué une nouvelle rupture, tant en matière de logement — l'État décide d'intervenir massivement et favorise la construction de grands ensembles d'immeubles collectifs — que d'urbanisme — les idées progressistes du courant moderne (charte d'Athènes) (20) sont prédominantes —, tandis que la croissance démographique, qui entraîne une nouvelle crise du logement, et la croissance économique — les Trente Glorieuses — atteignent des rythmes et une régularité sans précédent.

(19) Selon l'expression du géographe Albert Demangeon à propos du plan Prost.

(20) Document rédigé par le congrès international d'architecture moderne (CIAM) en 1933 et publié par Le Corbusier en 1941, en faveur d'une ville moderne plus « humaine ».

Cette période a en fait commencé en pleine guerre avec, d'une part, la reprise de la fécondité (dès 1942) et, d'autre part, la loi du 15 juin 1943 qui refond durablement la législation de l'urbanisme.

Plusieurs éléments permettent de fixer sa fin vers 1973-1974 :

- les débuts de la vague environnementaliste après 1968 (création du ministère de l'Environnement en France en 1971) ;
- la crise du pétrole (1973-1974) qui entraîna la crise économique ;
- la circulaire du ministre de l'Équipement organisant la fin des grands ensembles (1973) ;
- la fin du dirigisme étatique avec l'élection du président Giscard d'Estaing (1974).

La crise du logement de l'après-guerre

Par rapport à la fin de la première guerre mondiale, on retrouve tous les facteurs qui avaient conduit à une crise du logement : quasi-arrêt de la construction (en fait, depuis 1935 en raison de la crise et de l'interruption des financements de la loi Loucheur) ; destructions dues à la guerre ; déplacements de populations (« l'exode » de 1940, les déportations) ; reprise de la nuptialité et de la fécondité. Deux nuances cependant : d'une part, la reprise de la fécondité s'est produite en pleine guerre (elle est sensible dès 1943), sans que les démographes aient pu en expliquer les causes ; d'autre part, et surtout, cette reprise n'a pas seulement été passagère (rattrapage), mais s'est prolongée pendant au moins vingt ans (ce n'est qu'en 1965 qu'elle a commencé à chuter, de façon tout aussi inexplicable).

Cette demande massive de logements n'a pas trouvé de réponse dans une reprise de l'investissement privé locatif, au moins dans un premier temps. Les loyers sont demeurés bloqués pendant la guerre et dans l'immédiat après-guerre, alors que l'inflation avait connu un rythme sans précédent : entre 1935 et 1948, les prix de détail ont été multipliés par 22, le coût de la construction par 23, le niveau des loyers par 2,5 seulement. C'est dire que les loyers avaient perdu près des neuf dixièmes de leur valeur (plus de 92 % depuis 1914). On a pu estimer que les loyers, qui représentaient 11,6 % du revenu national en 1914, et encore 9,4 % avant la guerre, étaient tombés à 0,43 % de celui-ci en 1948(21).

La croissance démographique de Paris s'est interrompue pendant la guerre (- 190 000 habitants entre les recensements de 1936 et de 1946). Elle a ensuite repris à un rythme croissant pour se ralentir seulement vers 1970 : 700 000 habitants de plus entre 1946 et 1954, plus de 1 million entre 1954 et 1962, 800 000 entre 1962 et 1968, 600 000 entre 1968 et 1975 (ces chiffres sont volontairement approximatifs, comme les limites de l'agglomération). Cette croissance est due d'abord à l'excédent des naissances sur les décès, mais aussi au maintien d'un solde nettement positif des échanges migratoires avec le reste

(21) François Saint-Pierre, *La crise du logement mise à nu*, Tequi, Paris, 1957.

de la France et à une immigration étrangère destinée à fournir la main-d'œuvre que l'euphorie économique appelle.

Les besoins en logements augmentent encore plus vite que la population. Il faut certes loger les ménages supplémentaires, mais aussi prévoir la décohabitation des ménages (jeunes mariés le plus souvent) et des personnes isolées que la crise a empêchées de disposer de leur propre logement. On n'a construit dans la région que 35 000 logements entre 1936 et 1945 et moins de 10 000 par an jusqu'en 1951. Il faut ajouter que les ménages - leur revenu augmentant rapidement (3,5 % par an en moyenne pendant ces Trente Glorieuses) - recherchent des logements plus vastes et plus confortables, donc qu'un renouvellement (au moins 1 % par an) du parc est nécessaire. La crise du logement a de fait été durable, se prolongeant au moins jusque dans les années 1960 (où l'on a atteint enfin les 100 000 logements par an jugés nécessaires par les planificateurs), voire jusqu'aux débuts de la crise économique (le rythme de construction avait alors atteint 115 000 logements par an pour la région parisienne).

L'intervention de l'État et les grands ensembles

Après la guerre, l'État se montra beaucoup plus volontariste. Tous les grands courants politiques de l'époque (PCF, SFIO, MRP) sont favorables à une telle intervention qui, d'ailleurs, avait commencé sous le gouvernement de Vichy : ce dernier avait recadré la législation de l'urbanisme et placé celui-ci sous la responsabilité de l'État. La Quatrième République poursuivit dans cette voie et, après la priorité à la reconstruction, transféra celle-ci vers la construction de logements.

Un urbanisme dirigé par l'État

La législation de l'urbanisme était embryonnaire dans l'entre-deux-guerres. Les lois de 1919 et 1924, complétées par celles de 1932 qui avait prescrit le PARP (Plan d'aménagement de la région parisienne, dit plan Prost) et par les lois Sarraut et Loucheur de 1928, qui concernaient le logement, furent complétées en 1935 par des décrets-lois. Ceux-ci étendirent notamment le champ du permis de construire, facilitèrent les expropriations, amorcèrent la lutte contre les locaux insalubres et les immeubles menaçant ruine.

Mais cette législation était confuse, morcelée, incommode, souvent détournée. C'est paradoxalement au régime de Vichy que revint le mérite d'y mettre de l'ordre par la loi du 15 juin 1943 (loi qui, en l'absence de Parlement, ne fut soumise qu'à l'avis du Conseil d'État). Cette loi fut validée sans difficulté à la Libération (ordonnance du 27 octobre 1945). On peut résumer ce long texte à travers quelques dispositions clés :

- une administration de l'urbanisme est créée(22), avec un Comité national et des commissions départementales d'urbanisme, où les élus sont très

(22) Elle avait été esquissée dès 1941 par la Délégation générale à l'équipement national. Elle s'intégra en 1944 au nouveau ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (devenu en 1958 ministère de la Construction, puis fusionné au sein du ministère de l'Équipement en 1966).

minoritaires, des circonscriptions d'urbanisme ayant à leur tête un inspecteur général ;

— des projets d'aménagement, opposables aux tiers, sont prescrits à l'échelle communale (pour des catégories de communes qui reprennent largement celles de la loi de 1919) et intercommunale (un groupement d'urbanisme, à l'échelle d'une agglomération en général, est alors créé) : ces plans sont établis sous l'autorité de l'État (les communes ne sont que consultées après que l'inspecteur général a effectué son rapport sur le plan) et approuvés par décret en Conseil d'État ;

— surtout, la loi énonce le principe fondamental selon lequel les dispositions d'urbanisme qui restreignent l'utilisation du sol n'ouvrent droit à aucune indemnité quand elles ne modifient pas l'état antérieur des lieux : cette disposition rend vaines les contestations par les propriétaires des plans d'urbanisme qui limitent les droits à construire, telles celles qui avaient conduit les tribunaux à vider de leur contenu les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

Cette loi, d'inspiration étatiste affirmée, a ouvert une période d'urbanisme très centralisé, venant après celle (l'entre-deux-guerres) d'un urbanisme confié aux communes, qui s'était révélé inefficace. Les élus ne protestèrent d'ailleurs pas, plutôt satisfaits d'être déchargés de leurs responsabilités dans un domaine qu'ils ne maîtrisaient pas. Elle fut efficace : en cinq ans (1945-1950), 1 850 projets d'aménagement furent déclarés d'utilité publique.

La loi de 1943 fut complétée par la loi du 6 août 1953 (facilitant l'expropriation pour construire des logements ou implanter des activités), les décrets de 1958 substituant des plans d'urbanisme aux projets d'aménagement, les décrets et la loi du 26 juillet 1962 autorisant la préemption des terrains mis en vente dans les zones d'aménagement différé (ZAD), instrument destiné avant tout à lutter contre la spéculation foncière.

La loi de 1943 demeura en vigueur jusqu'à la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (dite loi Pisani), qui remplaça les plans d'urbanisme par des plans d'occupation des sols (POS, le plus souvent à l'échelle communale) et par des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU, à échelle intercommunale, sauf à Paris). L'élaboration de ces plans était « conjointe » entre l'État et les collectivités locales, en fait menée par les directions départementales de l'Équipement. Ce ne furent que les lois de décentralisation qui modifièrent, en 1983, l'esprit centralisateur de la loi de 1943 en confiant aux communes le soin d'élaborer leurs documents d'urbanisme et, si elles disposaient d'un POS, de délivrer les autorisations d'utilisation du sol.

Cette période a été celle d'une production intense mais lente de documents d'urbanisme. En fait, la plupart des plans d'urbanisme communaux et intercommunaux ne furent achevés que pendant la période intérimaire ouverte par la loi Pisani (avant le 30 juin 1971). Le paradoxe se répétait : ces plans, conçus pour permettre un effort intense de construction et pour accueillir les grands ensembles, ne furent pour la plupart disponibles que quand la construction a été réduite par la crise et les grands ensembles en voie d'achèvement.

À l'échelle de la région, après plusieurs vaines tentatives pour réviser le PARP, le Service de l'aménagement de la région parisienne (SARP) fit approuver (le 2 août 1960) par le gouvernement le Plan d'aménagement et

d'organisation générale de la région parisienne (PADOG) (23). Celui-ci se voulait seulement un plan intérimaire (il n'était pas opposable aux tiers) destiné à encadrer l'urbanisme des grands ensembles. Il proposait des investissements (routiers et ferroviaires) importants dans les transports. Il proposait également de restructurer la banlieue à travers des « centres restructurateurs », dont les quatre plus importants devaient être situés à La Défense, Vélizy-Villacoublay, Créteil (ou Fontenay-sous-Bois), Le Bourget-La Courneuve. Il fut très critiqué parce qu'il refusait toute extension de l'agglomération en dehors d'un « périmètre d'urbanisation » correspondant à la banlieue existante, ce qui parut malthusien (et obligea à de nombreuses dérogations). Un plan régional à plus long terme, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP), lui succéda le 22 juin 1965 (24). Ce plan, qui proposait notamment la réalisation de huit villes nouvelles et la construction du RER, concerne surtout, en fait, la période suivante (25). Mais, nouveau paradoxe, ce SDAURP, conçu en pleine période de croissance économique et démographique, ne fut approuvé officiellement qu'en 1976 et donc appliqué pendant la période de ralentissement démographique et de crise économique.

Une politique du logement menée par l'État

Malgré la gravité de la crise du logement en France, et surtout en région parisienne, sa solution ne fut pas la première priorité des gouvernements de l'après-guerre. Cette priorité fut en effet accordée à la reconstruction, c'est-à-dire à la reconstitution du patrimoine d'infrastructures et du potentiel de production (usines) et, accessoirement, des logements (500 000 logements démolis et 1,5 million endommagés pendant la guerre). L'effort de reconstruction fut effectivement intense et achevé au début des années 1950. C'est alors seulement que la priorité fut accordée à la construction de nouveaux logements.

Toutefois, pendant la période de la reconstruction, l'État avait mis en place les outils de cette grande politique du logement :

— les moyens de financement du logement social à travers : en 1947, les prêts de l'État très avantageux (2 % puis 1 % d'intérêt d'une durée de 65 puis 45 ans, 90 % puis 85 % du prix plafond) aux organismes de logement social (HBM, devenues HLM en 1947) ; en 1950, les primes à la construction, assorties de prêts du Crédit foncier de France et d'allègements fiscaux, pour attirer des capitaux privés vers la construction de logements de niveau intermédiaire ;

— en 1953, la contribution des entreprises à l'effort de construction des logements (1 % des salaires), la multiplication des organismes HLM — offices publics, sociétés anonymes (de statut privé), coopératives — et l'intervention dans ce secteur de la Caisse des dépôts et consignations à travers une filiale, la Société civile immobilière (SCIC) ;

(23) Service de l'aménagement de la région parisienne, *Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne*, Paris, 1960.

(24) District de la région de Paris, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Paris, 1965.

(25) *V. infra*, « Villes nouvelles et urbanisation : de la crise à aujourd'hui ».

- le retour des investisseurs vers le logement locatif grâce à la liberté des loyers rendue par la loi du 1^{er} septembre 1948 pour les logements achevés à partir de 1949 et l'encouragement à la construction d'immeubles en copropriété et à la mise en copropriété d'immeubles anciens (que leurs propriétaires jugeaient insuffisamment rentables) ;

- la remise en ordre des loyers des logements existants (dits « anciens ») par l'article 3 de la loi de 1948 qui établit un loyer scientifique pour chaque logement à partir de sa « surface corrigée » (tenant compte des équipements de confort) et de la catégorie de l'immeuble (classés de « luxe » à « insalubres ») : ces loyers devaient être augmentés chaque année pour rejoindre ceux des logements neufs et ainsi réunifier le marché locatif privé, mais les augmentations décidées par les gouvernements successifs n'ont pas permis d'atteindre cet objectif, au moins en région parisienne et dans les grandes agglomérations ;

- les débuts de l'industrialisation de la construction, d'abord dans le cadre de la reconstruction (Caen, Le Havre, Royan, etc.), la généralisation de l'emploi du béton, la normalisation des logements, l'encouragement à la constitution de vastes entreprises de construction.

La construction des grands ensembles

L'objectif national était de construire le plus de logements possibles, le plus vite possible. Mais il subsistait un obstacle : de nature foncière. Les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension et le PARP, conçus pour limiter l'extension urbaine à travers les lotissements, étaient toujours en vigueur en attendant les projets prévus par la loi de 1943.

En fait, l'État ferma largement les yeux, multipliant les dérogations (on a parlé de « urbanisme de dérogation »). Les constructeurs acquirent systématiquement les terrains de quelque superficie demeurés libres au sein du tissu urbain de la banlieue industrielle et de la banlieue pavillonnaire. Mais cette situation foncière encourageait à recourir à des densités beaucoup plus élevées qu'entre les deux guerres. Au plan des idées, les théories du mouvement moderne, qu'on a qualifié de courant progressiste, formalisées dans la charte d'Athènes (élaborée en 1933, mais éditée en France par Le Corbusier en 1943) étaient acceptées par la grande majorité des professionnels comme par les pouvoirs publics. Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme presque sans discontinuer de 1948 à 1953, était un fervent adepte des idées de Le Corbusier (à qui il fit construire de nombreux monuments à Firminy, la ville dont il était maire).

On a appelé « grands ensembles » (de logements) les opérations de construction de cette époque, qui se réclament des principes de la charte d'Athènes, même s'ils n'en constituent le plus souvent qu'une application dévoyée. L'expression avait été avancée par l'urbaniste Maurice Rotival dès 1935. Il n'y a pas de définition officielle du grand ensemble. On dénomme ainsi les opérations essentiellement locatives (à 85 %), sous forme d'immeubles locatifs, de plus de 500 logements (plus de 1 000 pour certains auteurs). On a baptisé « résidences » les opérations, souvent semblables sur le plan de l'architecture et de l'urbanisme, destinées à l'accession à la propriété non aidée. Les densités, six fois supérieures en moyenne en région parisienne à celles des lotissements,

demeurent modérées : le coefficient moyen d'occupation des sols(26) y est inférieur à 1 (il varie de 0,5 à 2 selon les ensembles). La rue est bannie. Les espaces au sol sont dégagés, en principe pour les jeux et le repos, mais ils sont rarement bien aménagés.

Les constructeurs étaient des organismes HLM ou des organismes parapublics comme la SCIC ou l'Office central interprofessionnel du logement (OCIL), voire des sociétés privées.

Les grands ensembles ont, dans un premier temps, été bien accueillis par l'opinion et surtout par leurs occupants. C'était pour ceux-ci une possibilité de fuir les taudis de Paris et de la banlieue industrielle, de disposer d'un logement dont le nombre de pièces (normalisé) correspondait aux besoins de leur famille (3,3 pièces en moyenne) et disposant du confort sanitaire moderne (salle d'eau, w-c intérieur, chauffage central)(27). Certains auteurs ont été jusqu'à saluer « le creuset d'une nouvelle civilisation urbaine »(28). De fait, les grands ensembles, dans les années 1960, avaient un peuplement de ménages plus grands que la moyenne (4,10 personnes contre 3,12 pour le parc français), plus jeunes (en majorité des familles avec enfants), aux revenus légèrement supérieurs à la moyenne nationale, avec une composition socioprofessionnelle proche de celle des autres populations urbaines(29).

Certes, on a reproché assez vite (dès les années 1960) aux grands ensembles la monotonie de leur architecture (les « cages à lapins », la construction « au chemin de grue » de barres et de tours), la quasi-absence d'emplois et souvent d'équipements, le manque d'animation et l'ennui qui y régnaient (on a parlé de « sarcellite », du nom du plus grand de ces ensembles)(30). Mais les grands ensembles n'étaient pas alors les « cités » à problèmes que beaucoup (pas tous) sont devenus dans les années 1980 et 1990(31).

Les grands ensembles s'étaient développés pendant les années 1950 sans aucun statut officiel. Ils en ont reçu un par le décret du 31 décembre 1958 créant les zones à urbaniser en priorité (ZUP). Les objectifs étaient de corriger l'expérience des grands ensembles sur deux points :

- concentrer l'urbanisation nouvelle dans un nombre limité de secteurs (au moins 500 logements) où les collectivités locales pourraient mener (par l'intermédiaire d'un concessionnaire) une politique d'acquisitions foncières (avec droit d'expropriation et de préemption) et céder les terrains équipés aux constructeurs, évitant ainsi la dispersion de leurs efforts d'équipement ;

- créer des emplois et des équipements en même temps que des logements.

(26) Rapport entre la surface construite hors œuvre nette (c'est-à-dire combles, sous-sols, garages, balcons et terrasses non compris, mais murs extérieurs compris) à la surface de terrain.

(27) On ne rappellera jamais assez qu'en 1945, moins de 2 % du parc de logements disposait de ces trois éléments de confort réunis.

(28) Marcel Cornu, *La conquête de Paris*, Le Mercure de France, Paris, 1972.

(29) Paul Clerc, *Grands ensembles, banlieues nouvelles*, « Travaux et documents de l'Ined », cahier n° 49, PUF, Paris, 1967.

(30) Paradoxalement, le grand ensemble de Sarcelles, construit par la SCIC, est aujourd'hui un de ceux qui apparaissent comme les plus réussis (grâce, il est vrai, à un effort exceptionnel du promoteur pour attirer des équipements et réaménager logements et environnement).

(31) *V. infra*, « Villes nouvelles et urbanisation : de la crise à aujourd'hui » pour l'explication de cette évolution ultérieure.

En fait, le premier objectif concernait surtout les agglomérations de province. Il a été atteint, mais a conduit à des ensembles encore plus vastes. Le second objectif, qui devait traduire un souci d'urbanisme plus équilibré, a été un échec. Les ZUP, aménagées dans les années 1960 et au début de 1970, n'ont été que des ensembles encore plus grands, aggravant les caractéristiques qu'on leur reprochait. En trois ans (1959-1961), une centaine de ZUP ont été délimitées (il y en a eu 195 en tout), dont 12 en région parisienne. Les plus vastes – Aulnay-Sevran, Vitry, Massy-Antony, Orsay-Bures-sur-Yvette (devenue Les Ulis) devaient accueillir de 10 000 à 20 000 logements. Les ZUP ont accueilli au total plus de 800 000 logements, soit plus que les grands ensembles de la première génération.

Les critiques contre les ZUP et contre les grands ensembles se multiplièrent. Le 21 mars 1973, le ministre de l'Équipement, Olivier Guichard, diffusa une circulaire qui limitait la taille de ces zones (100 logements dans les agglomérations de moins de 50 000 habitants et 2 000 dans les autres), la part des HLM locatifs (à 50 %), la taille des groupes confiés à un même architecte (à 500 logements) et la durée de l'opération (de 5 à 6 ans). La crise économique et le ralentissement de la construction ont accéléré ce processus. La loi du 31 décembre 1976 a décidé que les cahiers des charges des ZUP seraient incorporés aux POS. Les ZUP ont été supprimées par la loi d'orientation sur la ville du 13 juillet 1991. À partir de 1977, on a mis en place des mécanismes de réhabilitation et d'amélioration des grands ensembles (le premier de ces programmes, « Habitat et vie sociale », fut lancé en mars 1977 après une expérimentation de cinq ans). Il a été suivi par le « Développement social des quartiers » (1981), étendu en 1988 au « Développement social urbain », suivi du « Pacte de relance pour la ville » (1996).

Au total, la période des Trente Glorieuses a été dominée par la nécessité de résoudre la crise du logement. Sur le plan des idées, elle a été marquée par la pensée unique de la charte d'Athènes. Elle a laissé à l'agglomération parisienne une troisième banlieue, celle des grands ensembles, des ZUP et des « résidences » privées, à base d'habitat collectif. Cette banlieue, comme les précédentes, est sous-équipée et manque d'emplois près des logements, même si de nombreuses industries de Paris et de la banlieue industrielle se sont desserrées vers l'extérieur de l'agglomération. En même temps, la politique de décentralisation amorcée en 1955 avec la procédure d'agrément (autorisation spéciale pour pouvoir créer ou étendre des locaux d'activités en région parisienne), a fait perdre à la région quelque 500 000 emplois, en majorité industriels, au bénéfice surtout des autres régions du Bassin parisien. Cette troisième banlieue a une autre caractéristique : elle n'est pas plus éloignée de Paris que la banlieue pavillonnaire. En effet, les promoteurs des grands ensembles ont cherché à combler les vides de l'urbanisation de la période précédente et ont pu, avec des densités plus élevées, consommer beaucoup moins d'espace.

Villes nouvelles et rurbanisation : de la crise à aujourd'hui

Une nouvelle étape a été franchie dans les années 1970, même si elle ne peut pas être datée avec une précision aussi grande que les précédentes (du fait des

guerres mondiales). D'une part, vers 1970, l'État inaugure une politique de villes nouvelles, qui a pour objet de développer un urbanisme rationnel, organisé par lui-même, volontaire. Mais, d'autre part, peu après, la réforme du financement du logement est venue encourager l'accession à la propriété des classes modestes : celles-ci ont choisi des sites en périphérie des agglomérations (périurbanisation), voire hors de celles-ci (rurbanisation), où le prix des terrains rendait possible ce financement, au reste très avantageux pour eux.

Les villes nouvelles

Le schéma directeur régional de 1965-1976

C'est le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris (SDAURP)(32), rendu public en juin 1965, qui a lancé l'idée de villes nouvelles comme solution officielle aux problèmes d'urbanisme de la région (figure 1). L'idée de villes nouvelles n'était pas absolument neuve. L'exemple britannique aidant – après les premières *garden cities*, le gouvernement avait entrepris en 1946, selon les recommandations du *Greater London Plan* de 1944, la construction de huit villes nouvelles autour de Londres (et de 6 autres dans d'autres régions) –, de nombreux urbanistes avaient prôné une solution du même type. Toutefois, ni le PARP ni le PADOG de 1960, qui cherchaient à limiter l'extension de l'agglomération, n'avaient retenu cette solution.

La principale originalité du SDAURP par rapport à ses prédécesseurs a été de prendre en compte la croissance – démographique, économique et spatiale – de l'agglomération, même si l'on souhaitait la limiter par des décentralisations d'activités en province. Les perspectives démographiques alors prises en compte laissaient entrevoir une population de 14 millions d'habitants à la fin du siècle (contre 8,5 en 1962). Pour accueillir ces 5,5 millions d'habitants supplémentaires, dont le niveau de vie et l'appétit d'espace ne pouvaient qu'augmenter, il fallait sortir des limites étroites de l'agglomération existante, formée par les lotissements de l'entre-deux-guerres et par les grands ensembles de l'après-guerre.

La volonté d'organiser cette croissance spatiale conduisit à proposer de l'orienter le long d'axes préférentiels d'urbanisation(33), déjà desservis par chemin de fer et par autoroute (ou en voie de l'être) : la vallée aval et la vallée amont de la Seine, et celle de la Marne répondaient à ces conditions. Ce choix permettait en outre de préserver les grands massifs forestiers de la région : forêts du nord (Chantilly, Halatte, Senlis, etc.), de l'est (Crécy et Gretz-Armainvilliers) et du sud (Fontainebleau et Rambouillet).

Pour rompre la dépendance excessive de la banlieue à l'égard de Paris, il fut décidé de créer en banlieue des centres restructurateurs (reprenant l'idée des noyaux restructurateurs du PADOG) et d'organiser les urbanisations nouvelles autour de nouveaux centres urbains. La ville nouvelle « à la fran-

(32) *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, op. cit.*

(33) On a aussi évoqué des « axes tangentiels » reliant la Seine-amont et la Marne à la Seine-aval, respectivement au sud et au nord de Paris. Cette vision était peu réaliste et ne s'est pas concrétisée dans les faits.

çaise », au lieu d'être en discontinuité avec l'agglomération, aussi autonome que possible et délimitée de façon précise comme ses homologues britanniques, devait être en continuité de l'urbanisation existante, intégrée à la région urbaine et sans limites précises. La ville nouvelle regrouperait l'ensemble des quartiers d'habitat, des zones d'activités, des équipements, des espaces verts situés dans la zone d'influence d'un centre urbain nouveau. Huit de ces centres étaient prévus : Cergy-Pontoise, Beauchamp (vallée de Montmorency), Noisy-le-Grand (vallée de la Marne), Tigery-Lieusaint (au nord de Melun), Evry, Trappes-est, Trappes-ouest et au sud de Mantes. Les études ultérieures conduisirent, lors d'une première révision du SDAURP en 1969, à n'en retenir que cinq : Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart (aujourd'hui Sénart), Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines (ex-Trappes) (34).

Le SDAURP, bien qu'ayant été « pris en considération » par le gouvernement avant même d'être rendu public, n'avait pas été officiellement approuvé. Il le fut en 1976 après une seconde révision (35), qui y a ajouté notamment une stratégie pour l'espace rural et les espaces de récréation. La révision n'a pas remis en cause les principes de base du SDAURP, en particulier les deux plus importants, déjà mis en œuvre : le RER et les villes nouvelles.

La mise en œuvre des villes nouvelles

Les outils de réalisation des neuf villes nouvelles françaises (36) définis dès la fin des années 1960 ont été les suivants :

- une politique d'acquisitions foncières (entreprise dès 1962) en recourant à des achats à l'amiable mais, si nécessaire, à l'expropriation ou à la préemption ;

- la création de missions d'études et d'aménagement qui, dans une phase transitoire, devaient approfondir les études, coordonner les premiers travaux et faire accepter localement l'idée de ville nouvelle ; cette mission achevée, ils se sont transformés en établissements publics d'aménagement (EPA) ;

- à défaut d'une refonte (par fusion) des communes concernées, leur regroupement à travers des syndicats communautaires d'aménagement (37) (SCA : loi Boscher du 10 juillet 1970), devenus par la suite syndicats d'agglomération nouvelle (SAN : loi Rocard du 13 juillet 1983) à fiscalité commune (l'ensemble des impôts locaux pour le SCA, la taxe professionnelle seulement pour les SAN) ;

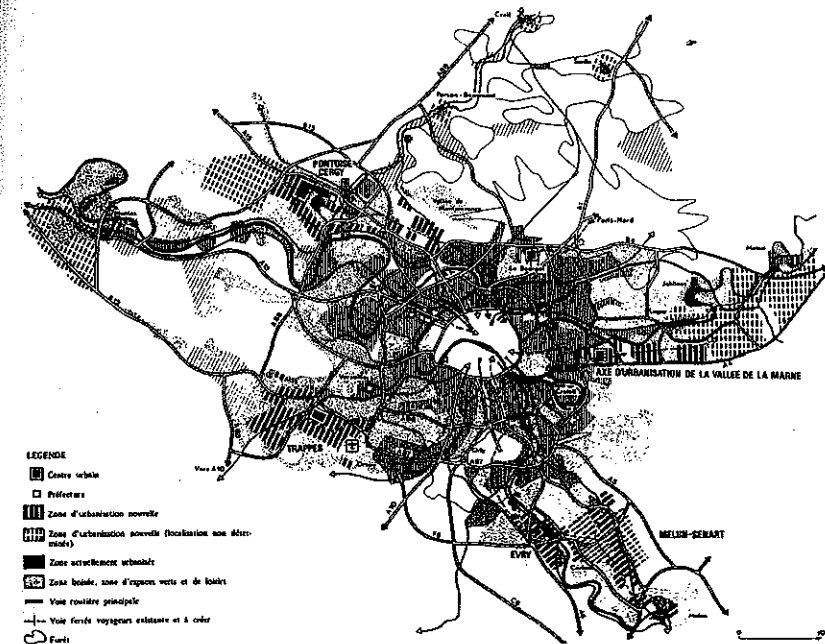
(34) Pierre Merlin, *Les villes nouvelles : urbanisme régional et aménagement*, PUF, Paris, 1969, 2^e éd., 1972.

(35) Préfecture de la région d'Île-de-France, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France*, Paris, 1976. Une première révision avait été proposée en janvier 1969.

(36) Des schémas directeurs régionaux, sur le modèle du SDAURP, ont été préparés, à la fin des années 1960, sous l'autorité de la DATAR. Quatre d'entre eux ont conduit à la réalisation de villes nouvelles : Lille-Est, Le Vaudreuil (à l'est de Rouen), L'Isle d'Abeau (à l'est de Lyon) et les rives de l'étang de Berre (à l'ouest de Marseille).

(37) À l'exception du Vaudreuil, où une formule préfigurant une commune nouvelle (l'ensemble urbain) fut retenue, et Lille-Est où la communauté urbaine de Lille a joué ce rôle de structure supra-communale. Il y avait plusieurs SCA (puis SAN) à Marne-la-Vallée et à Melun-Sénart. En outre, les villes de Noisy-le-Grand, Vitrolles et, plus tard, Bussy-Saint-Georges n'ont pas fait l'objet d'un regroupement.

Figure 1. - Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965 (plan dit Delouvrier)



Source : District de la région de Paris, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, Paris, 1965.

- des mesures financières diverses consenties par l'État pour faciliter le développement, surtout au début des opérations (38).

Sur le plan des transports, il fut décidé, dans le cadre du VI^e Plan, que les villes nouvelles devaient être toutes desservies à la fin du Plan (fin 1975) à la fois par autoroute et par chemin de fer (avec vocation d'intégration au RER). Ce pari fut presque tenu (avec un léger retard pour Marne-la-Vallée) ; le rattachement des dessertes ferroviaires au RER fut tardif pour Cergy-Pontoise (ligne A) et pour Evry et Sénart (ligne D).

Certaines villes nouvelles (Evry et Cergy-Pontoise) décidèrent d'ouvrir très vite leur centre urbain (avant 1975) ; d'autres attendirent un peu plus (Saint-Quentin-en-Yvelines et Marne-la-Vallée) ; Sénart enfin, après bien des péripéties malheureuses, est seulement en train de réaliser le sien.

Quatre des villes nouvelles de la région parisienne ont en outre bénéficié, dans le cadre du plan « Universités 2000 », lancé en 1990, d'une uni-

(38) Pour plus de détails, v. Pierre Merlin, « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », *op. cit.* et *Les villes nouvelles*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2^e éd., 1997.

caise », au lieu d'être en discontinuité avec l'agglomération, aussi autonome que possible et délimitée de façon précise comme ses homologues britanniques, devait être en continuité de l'urbanisation existante, intégrée à la région urbaine et sans limites précises. La ville nouvelle regrouperait l'ensemble des quartiers d'habitat, des zones d'activités, des équipements, des espaces verts situés dans la zone d'influence d'un centre urbain nouveau. Huit de ces centres étaient prévus : Cergy-Pontoise, Beauchamp (vallée de Montmorency), Noisy-le-Grand (vallée de la Marne), Tigery-Lieusaint (au nord de Melun), Évry, Trappes-est, Trappes-ouest et au sud de Mantes. Les études ultérieures conduisirent, lors d'une première révision du SDAURP en 1969, à n'en retenir que cinq : Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart (aujourd'hui Sénart), Évry et Saint-Quentin-en-Yvelines (ex-Trappes)(34).

Le SDAURP, bien qu'ayant été « pris en considération » par le gouvernement avant même d'être rendu public, n'avait pas été officiellement approuvé. Il le fut en 1976 après une seconde révision(35), qui y a ajouté notamment une stratégie pour l'espace rural et les espaces de récréation. La révision n'a pas remis en cause les principes de base du SDAURP, en particulier les deux plus importants, déjà mis en œuvre : le RER et les villes nouvelles.

La mise en œuvre des villes nouvelles

Les outils de réalisation des neuf villes nouvelles françaises(36) définis dès la fin des années 1960 ont été les suivants :

- une politique d'acquisitions foncières (entreprise dès 1962) en recourant à des achats à l'amiable mais, si nécessaire, à l'expropriation ou à la préemption ;

- la création de missions d'études et d'aménagement qui, dans une phase transitoire, devaient approfondir les études, coordonner les premiers travaux et faire accepter localement l'idée de ville nouvelle ; cette mission achevée, ils se sont transformés en établissements publics d'aménagement (EPA) ;

- à défaut d'une refonte (par fusion) des communes concernées, leur regroupement à travers des syndicats communautaires d'aménagement(37) (SCA : loi Boscher du 10 juillet 1970), devenus par la suite des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN : loi Rocard du 13 juillet 1983) à fiscalité commune (l'ensemble des impôts locaux pour le SCA, la taxe professionnelle seulement pour les SAN) ;

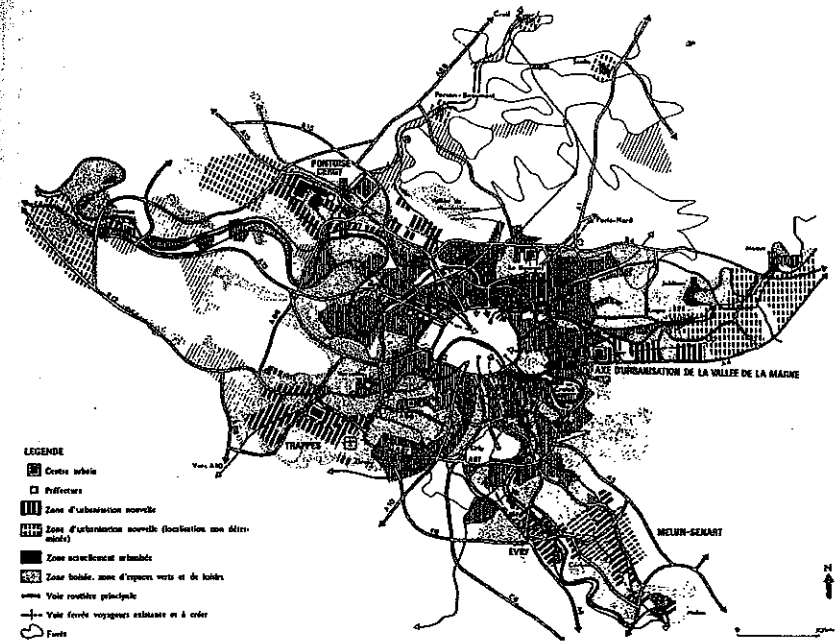
(34) Pierre Merlin, *Les villes nouvelles : urbanisme régional et aménagement*, PUF, Paris, 1969, 2^e éd., 1972.

(35) Préfecture de la région d'Île-de-France, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France*, Paris, 1976. Une première révision avait été proposée en janvier 1969.

(36) Des schémas directeurs régionaux, sur le modèle du SDAURP, ont été préparés, à la fin des années 1960, sous l'autorité de la DATAR. Quatre d'entre eux ont conduit à la réalisation de villes nouvelles : Lille-Est, Le Vaudreuil (à l'est de Rouen), L'Isle d'Abeau (à l'est de Lyon) et les rives de l'étang de Berre (à l'ouest de Marseille).

(37) À l'exception du Vaudreuil, où une formule préfigurant une commune nouvelle (l'ensemble urbain) fut retenue, et Lille-Est où la communauté urbaine de Lille a joué ce rôle de structure supra-communale. Il y avait plusieurs SCA (puis SAN) à Marne-la-Vallée et à Melun-Sénart. En outre, les villes de Noisy-le-Grand, Vitrolles et, plus tard, Bussy-Saint-Georges n'ont pas fait l'objet d'un regroupement.

Figure 1. - Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris de 1965 (plan dit Delouvrier)



Source : District de la région de Paris, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, Paris, 1965.

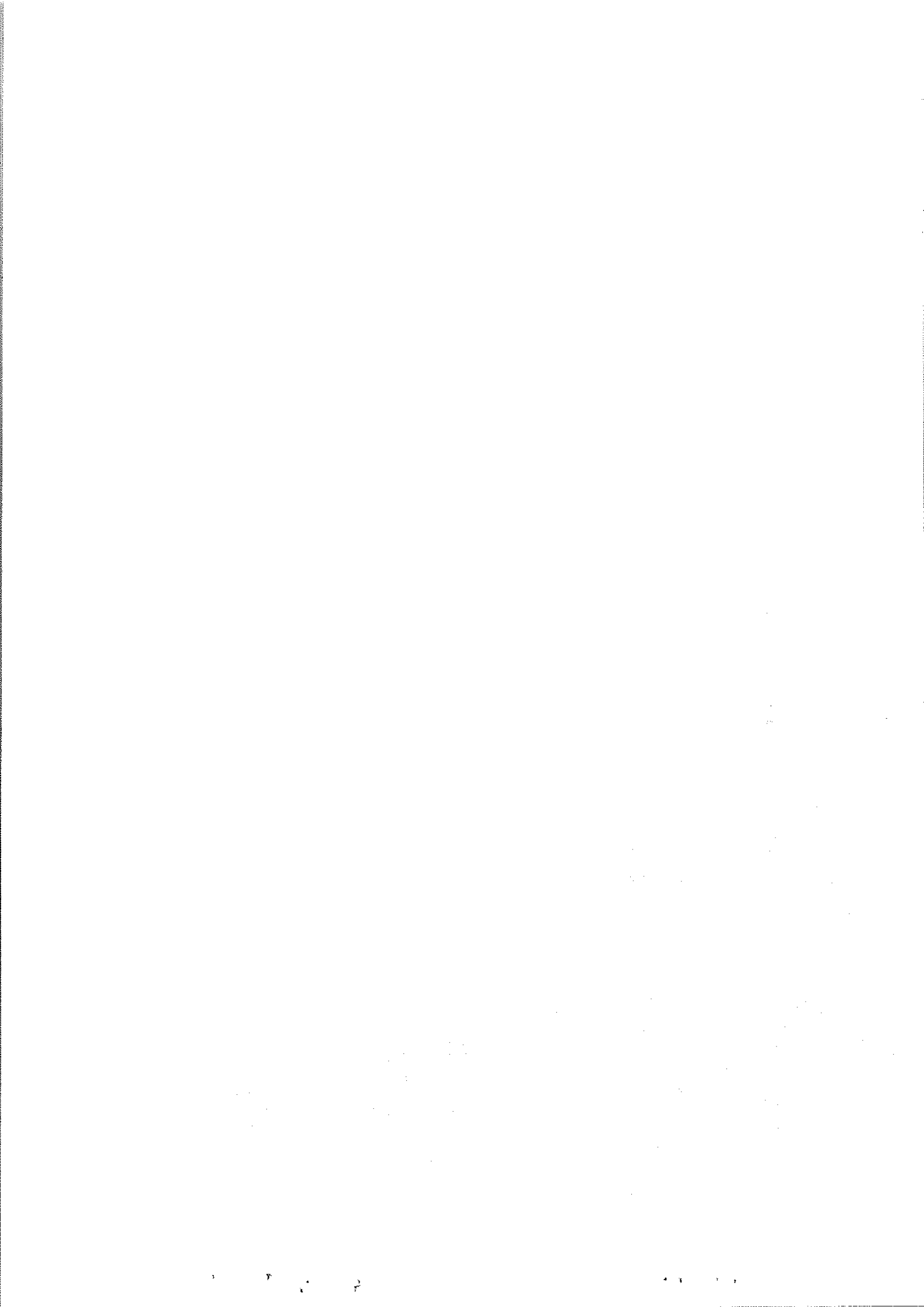
- des mesures financières diverses consenties par l'État pour faciliter le développement, surtout au début des opérations(38).

Sur le plan des transports, il fut décidé, dans le cadre du VI^e Plan, que les villes nouvelles devaient être toutes desservies à la fin du Plan (fin 1975) à la fois par autoroute et par chemin de fer (avec vocation d'intégration au RER). Ce pari fut presque tenu (avec un léger retard pour Marne-la-Vallée) ; le rattachement des dessertes ferroviaires au RER fut tardif pour Cergy-Pontoise (ligne A) et pour Évry et Sénart (ligne D).

Certaines villes nouvelles (Évry et Cergy-Pontoise) décidèrent d'ouvrir très vite leur centre urbain (avant 1975) ; d'autres attendirent un peu plus (Saint-Quentin-en-Yvelines et Marne-la-Vallée) ; Sénart enfin, après bien des péripéties malheureuses, est seulement en train de réaliser le sien.

Quatre des villes nouvelles de la région parisienne ont en outre bénéficié, dans le cadre du plan « Universités 2000 », lancé en 1990, d'une uni-

(38) Pour plus de détails, v. Pierre Merlin, « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », *op. cit.* et *Les villes nouvelles*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2^e éd., 1997.



versité : Évry-Val d'Essonne, Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise et Versailles/Saint-Quentin-en-Yvelines. Ces universités comptent déjà environ 10 000 étudiants chacune.

Au total, quelque 25 000 hectares ont été acquis dans les cinq villes nouvelles de la région de Paris (trois fois la surface de Paris *intra muros* et plus que les lotissements et les grands ensembles réunis), pour l'essentiel dans la phase initiale, à un prix moyen de 13 francs (2 euros) par mètre carré. Plus de 250 000 logements y ont été construits (dont plus de 60 % en accession à la propriété et environ 40 % en maisons individuelles). Près de 300 000 emplois ont été créés. Leur population atteint environ 800 000 personnes (contre 250 000 lors de leur création).

Aujourd'hui, les villes nouvelles sont en voie d'achèvement. Les EPA d'Évry (à la fin 2000), de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines (à la fin de 2002) ont été supprimés. Ces villes nouvelles sont rentrées dans le droit commun, tout en conservant la structure intercommunale (le SAN). Les opérations se poursuivent à Marne-la-Vallée (surtout dans le secteur 4, celui du parc Euro Disney) et à Sénart.

Péri-urbanisation et rurbanisation

Importance et causes de l'urbanisation périphérique

La croissance de la région parisienne s'est ralentie pendant les années 1970. Du recensement de 1968 (contemporain du début des villes nouvelles) à celui de 1999, elle n'a augmenté que de 1,7 million d'habitants. Les 550 000 personnes accueillies dans les cinq villes nouvelles ne sont donc pas négligeables, même si l'objectif annoncé au départ – y accueillir la moitié de la population supplémentaire – n'a été atteint que dans les années 1980. Il n'en reste pas moins que la plus grande part de la croissance démographique de la région au cours de ces trois décennies s'est réalisée ailleurs. En fait, Paris et la majorité des communes de l'ancienne banlieue industrielle (qui, touchée par les délocalisations et les faillites d'entreprise, est de moins en moins industrielle) ont perdu une partie (modeste) de leur population. Les lotissements et les grands ensembles sont à leur tour atteints par la diminution de la taille moyenne des ménages. C'est donc presque exclusivement dans la zone extérieure à l'agglomération du début des années 1970 que s'est produit l'essentiel de la croissance.

Plusieurs facteurs ont joué en ce sens :

- la saturation des espaces de la banlieue existante et la réticence de plus en plus nette des municipalités (et des populations déjà installées) à voir de nouvelles opérations, surtout si elles étaient susceptibles de modifier l'équilibre de la population et donc le rapport de force électoral ;
- le souci de plus en plus répandu chez les jeunes ménages, depuis la fin des années 1960, d'accéder à la maison individuelle ;
- le désir, que cette dernière facilite, d'un habitat dans un cadre aussi peu urbain que possible, même s'il s'agit là d'un mythe – les intéressés conservant un mode de vie (et d'abord un emploi) urbain ;

– les mécanismes de financement du logement, réformés, suite au rapport Barre (1975)(39) par la loi du 3 janvier 1977 : le prêt à l'accession à la propriété (remplacé depuis 1996 par le prêt à taux zéro) facilite l'achat d'une maison individuelle et, les prix plafonds étant bas, surtout en région de Paris, une implantation loin de la capitale, là où les terrains sont bon marché ;

– la banalisation de l'automobile (70 % de ménages équipés d'au moins une automobile en région parisienne, mais 85 % en grande couronne) rend à la fois possible le fait d'habiter loin du centre et est accélérée elle-même par ce mouvement centrifuge des ménages.

Formes et problèmes posés par l'urbanisation périphérique

Les termes de suburbanisation, de péri-urbanisation et de rurbanisation ne sont pas synonymes. La suburbanisation est le développement des banlieues, en contact immédiat avec la ville. La péri-urbanisation est l'urbanisation périphérique, aux franges extérieures de l'agglomération, mais en continuité avec elle. Le néologisme « rurbanisation » concerne l'urbanisation en milieu rural, c'est-à-dire en discontinuité avec l'agglomération. La rurbanisation présente les caractéristiques suivantes (les trois dernières valent également pour la péri-urbanisation) :

- une relation peu rigide avec les agglomérations urbaines ;
- un recours fréquent aux lotissements (les « nouveaux villages ») ;
- des densités variables mais en général faibles, les parcelles ayant 500, 1 000 mètres carrés, voire plus, ce qui entraîne une forte consommation d'espace, voire le « mitage » des espaces ruraux ;
- une carence fréquente en équipements publics.

Péri-urbanisation et rurbanisation – si elles ont permis à de nombreux ménages, en général jeunes, l'accès à la propriété d'une maison individuelle – présentent de nombreux inconvénients, tant pour leurs habitants que pour la collectivité.

Ce sont d'abord des formes d'urbanisation très consommatrices d'espace. On estime que la rurbanisation a consommé en région parisienne 1 500 hectares par an pour 10 000 logements construits au cours de la décennie 1980 (elle s'est quelque peu ralentie au cours de la décennie 1990). Cela doit représenter, depuis la réforme du financement du logement mise en œuvre en 1978, quelque 30 000 hectares, soit plus que les villes nouvelles. Cette consommation d'espace est d'autant plus gênante qu'elle est très dispersée (« mitage » de l'espace rural).

Pour les communes, la rurbanisation a entraîné une forte hausse du prix des terrains, déstabilisant la vie agricole. Les apports financiers ont souvent été modestes : les « rurbains » travaillent en ville et y font leurs achats ou fréquentent les grandes surfaces. Les recettes fiscales ne compensent pas toujours les nouvelles charges pour les communes. La vie politique locale peut être perturbée si les « rurbains » deviennent majoritaires dans l'électorat.

(39) Raymond Barre et alii, *Réforme du financement du logement, rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, 1976.

Les effets sur le paysage sont souvent néfastes : les « nouveaux villages » respectent rarement les formes, les matériaux et les couleurs de l'habitat local. Les clôtures et les plantations sont souvent également en rupture avec le cadre rural.

Pour les habitants eux-mêmes, de nombreux inconvénients apparaissent bien vite : quasi-nécessité de disposer de plusieurs automobiles, éloignement des équipements publics (scolaires et sanitaires notamment) et privés (commerces, spectacles). La longueur des déplacements, en ce qui concerne les migrations alternantes, constitue une source de fatigue (et de dépense). D'autres déboires les guettent lorsqu'ils veulent revendre leur maison : l'acquéreur, ne bénéficiant pas d'un PAP ni de l'APL, devra supporter des mensualités d'emprunt beaucoup plus élevées et n'achètera donc qu'avec une décote importante par rapport au neuf, donc au prix d'achat.

La quatrième phase de la constitution de la banlieue s'achève-t-elle ? On a constaté, dans les années 1990, un certain ralentissement de l'urbanisation périphérique. Le prêt à taux zéro, qui a remplacé le PAP, oriente moins systématiquement les ménages vers la maison individuelle dans des sites où le terrain est bon marché. Les transformations de la famille (multiplication des personnes seules, des familles monoparentales et des personnes âgées) accroissent la demande pour des appartements en location dans le centre des agglomérations. Peut-on pour autant parler de « ré-urbanisation » ? En tout cas, les villes-centres ne paraissent plus condamnées au déclin.

Les défis de l'urbanisation en Île-de-France au tournant du XXI^e siècle

Que la quatrième phase de la constitution des banlieues parisiennes – celle des villes nouvelles sans doute, celle de la péri-urbanisation moins sûrement – s'achève ou non, l'Île-de-France reste confrontée, au tournant du XXI^e siècle, à des défis qui, pour ne pas concerner des domaines nouveaux, ne s'en posent pas moins en termes différents par rapport aux périodes précédentes :

- l'évolution de la population, certes peu différente de celle de la population française, implique des certitudes – le vieillissement croissant – et des risques : la ségrégation socio-économique, mais aussi démographique, ne va-t-elle pas s'accroître ? L'isolement ne guette-t-il pas des populations de plus en plus nombreuses ?

- le parc de logements, qui a considérablement évolué au cours du dernier demi-siècle (en nombre de logements, en surface et en confort), répond de moins en moins aux besoins des populations pauvres, voire marginalisées ;

- l'emploi est également en pleine transformation : les activités impliquant le maniement de la matière sont de moins en moins nombreuses, surtout en Île-de-France. Les activités actuellement jugées innovantes sont en passe de devenir majoritaires en emplois. La démocratisation de l'enseignement a pour objet de faire face à cette évolution. Mais ne subsistera-t-il pas des poches de chômage dues à la lenteur de cette adaptation et à l'existence de laissés-pour-compte de la formation ?

- tous les secteurs de la région ont aujourd'hui un niveau d'équipements publics et privés satisfaisant bien qu'inégal selon leur situation géographique ;

- les étrangers considèrent que le réseau de transports franciliens est devenu le meilleur des grandes métropoles. Mais l'automobile est devenue envahissante, physiquement et socialement ;

- le milieu de vie, qui attirait jusqu'à la crise du pétrole, est de plus en plus considéré comme répulsif. Les problèmes soulevés depuis une généra-

tion concernant la dégradation de la vie quotidienne et de l'environnement (bruit, pollutions, etc.) n'ont pas toujours trouvé de solution(1).

La population : vieillissement et isolement

Vieillesse et isolement constituent deux tendances majeures de l'évolution de la population francilienne depuis plus d'un siècle.

Le peuplement de l'Île-de-France

Croissance démographique et extension spatiale

La croissance démographique de la banlieue (tableau 1) s'est bien entendu accompagnée d'une extension spatiale importante. Pourtant, jusqu'à la première guerre mondiale, celle-ci s'est, pour l'essentiel, limitée à l'ancien département de la Seine. La grande vague des lotissements des années 1920 a fait éclater ce cadre. Si les grands ensembles n'ont pas entraîné d'extension significative de la zone urbanisée (ils ont le plus souvent « bouché les vides » de l'agglomération existante), il en a été différemment à partir des années 1970 ; d'une part, le SDAURP de 1965-1976 a voulu une extension de l'agglomération, accompagnée de sa restructuration, notamment à travers les nouveaux centres urbains projetés (ceux des villes nouvelles en particulier). D'autre part, la vague de la péri-urbanisation et de la rurbanisation, beaucoup moins planifiée, a étendu les zones habitées sous la dépendance de Paris à toute l'Île-de-France, voire au-delà. Les zones rurales de la périphérie de la région ont été « mitées » sans disparaître pour autant.

Après la guerre, la population de Paris stagne (autour de 2,8 millions) jusqu'en 1962, puis amorce un déclin rapide, correspondant à la rénovation urbaine de nombreux quartiers vétustes, avant de se stabiliser autour de 2,15 millions à partir de 1982.

La progression de la Seine-banlieue se ralentit fortement. La petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), qui lui succède à la suite de la réforme de 1964, légèrement plus étendue, ne croît plus que lentement à partir de 1968 et même décline dans les Hauts-de-Seine.

En revanche, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne, dont la croissance s'était considérablement ralentie depuis 1931, avec la fin de la vague des lotissements, la crise économique et la guerre, reprennent leur croissance. Celle-ci s'accélère même dans les années 1960. La grande couronne, qui reprend l'essentiel de la Seine-et-Oise (divisée entre les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise, de petites fractions étant rattachées aux trois départements qui forment la petite couronne) et la Seine-et-Marne (non modifiée par la réforme de 1964), poursuit cette croissance : entre les recensements de 1968(2) et de 1999, elle

(1) Jean Robert, *L'Île-de-France*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 1994.

(2) Pour la situation à la fin des années 1960 en matière de logement, d'activités, de mobilité quotidienne et de loisirs, voir : Pierre Merlin, *Vivre à Paris en 1980*, Hachette, Paris, 1971.

Tableau 1. - Évolution de la population de Paris et de la région Île-de-France (1801-1999) (en milliers)

Année	Ville de Paris	Reste du département de la Seine	Seine-et-Oise	Seine-et-Marne	Région parisienne	France métropolitaine
1801	547	85	422	299	1 352	27 439
1831	786	149	448	324	1 707	32 569
1861	1 696	258	513	352	2 819	37 386
1901	2 714	956	707	358	4 736	38 962
1921	2 907	1 505	922	349	5 683	39 210
1936	2 830	2 133	1 413	409	6 786	41 907
1946	2 725	2 051	1 415	407	6 598	40 503
1954	2 850	2 305	1 709	453	7 317	42 777
1962	2 753	2 822	2 302	526	8 403	46 243
Année	Ville de Paris	Petite couronne	Grande couronne	Île-de-France hors Paris	Région Île-de-France	France
1968	2 590	3 831	2 830	6 660	9 249	49 655
1975	2 300	3 977	3 602	7 579	9 879	52 600
1982	2 176	3 905	3 992	7 897	10 073	54 336
1990	2 152	3 988	4 520	8 509	10 661	56 625
1999	2 125	4 039	4 788	8 827	10 952	58 521

Source : INSEE, Recensements de la population.

reçoit près de 2 millions d'habitants supplémentaires (soit près de 70 % d'augmentation). Pendant toute cette période, la part de l'Île-de-France dans la population de la France est restée presque stable (entre 18 et 19 %) comme celle de l'agglomération de Paris (17 % environ). Le taux de croissance s'est cependant ralenti : de 1,5 % entre les recensements de 1962 et 1968, il est tombé à 0,5 % en moyenne depuis trente ans.

Au total, l'agglomération parisienne a connu une croissance démographique rapide pendant deux siècles. Cette croissance a été quasiment continue (sauf pendant la deuxième guerre mondiale), mais a été particulièrement rapide entre 1836 et la première guerre, puis dans la période des Trente Glorieuses (1946-1975, mais surtout entre 1954 et 1968). Elle s'est traduite par une extension spatiale. Mais les périodes d'extension la plus rapide n'ont pas nécessairement coïncidé avec celles de croissance démographique maximale : ce furent en effet les années 1920 (vague des lotissements) et les années 1980 (vague de la péri-urbanisation).

Les déséquilibres spatiaux en 1999

La structure spatiale actuelle de la région porte la trace des étapes de sa constitution. La région est loin d'être totalement urbanisée : les quatre cinquièmes de son territoire sont couverts par des espaces agricoles (53 %), boisés (23 %) et autres espaces naturels (4 %). La partie urbanisée est dévolue au logement (9 % du territoire régional), aux activités (2 %), aux équipements publics - y compris

de transports (4 %) -, aux espaces de loisirs : parcs, jardins, terrains de sport (5 %) (tableau 2).

Tableau 2. - Le mode d'occupation du sol en Île-de-France en 1994
(en % et en km²)

Départements et couronnes	Type d'occupation du sol								
	Agricole	Bois	Autres naturels	Ouvert (parcs et jardins, sport, vacant)	Habitat	Activités	Equipements	Transports	Chantiers en cours
Paris	0,19	7,40	2,58	16,67	39,47	5,10	13,44	15,21	0,94
Petite couronne	4,20	8,40	4,63	14,41	39,34	10,28	7,91	9,77	1,04
Grande couronne	56,49	24,19	3,77	4,56	6,90	1,16	1,01	1,67	0,23
Île-de-France	53,14	23,19	3,81	5,21	8,95	1,70	1,50	2,23	0,28
Île-de-France (1) (en km ²)	6 416	2 799	459	629	1 060	205	181	270	3,4

(1) Superficie totale : 12 072 km².

Source : IAUJIF, *Le mode d'occupation du sol de l'Île-de-France : contenu et mode d'emploi*, 1994.

Ces moyennes recouvrent d'importantes différences. En outre, les densités de population reflètent cette opposition (tableau 3).

Tableau 3. - Densités de population selon le type de bâti en Île-de-France en 1990 (habitants/hectare)

Départements et couronnes	Type d'habitat (1)						Densité brute (2)
	Collectif haut continu	Collectif haut discontinu	Continu bas	Rural	Individuel	Ensemble	Ensemble
Paris	499	577	285	-	141	497	201,8
Petite couronne	453	255	156	29	54	130	61,4
Grande couronne	230	205	84	13	33	45	4,2
Île-de-France	479	245	122	13	37	79	9,1

(1) Densité par rapport à la surface dévolue à chaque type d'habitat.

(2) Densité par rapport à la surface totale.

Sources : INSEE, Recensement de la population, 1990 et IAUJIF, *Le mode d'occupation du sol de l'Île-de-France : contenu et mode d'emploi*, 1994.

La consommation d'espace par l'urbanisation a été inégale dans le temps. Modérée jusqu'à la fin de la première guerre mondiale, elle a explosé avec les lotissements de l'entre-deux-guerres (malgré une croissance démographique ralentie) : la surface bâtie a, alors, à peu près doublé. Cette consommation d'espace s'est ralentie par la suite, sauf pendant les années 1980 (péri-urbanisation) : depuis 1960, elle atteint 1 000 hectares par an en moyenne (contre plus de 2 000 entre les deux guerres). En fait, la consommation d'espace est avant tout dépendante de la part de logements individuels dans la construction :

la densité des lotissements des années 1920 était 6 fois plus faible que celle des grands ensembles des années 1960.

Les formes d'occupation de l'espace ont également varié : à certaines époques, dans toutes les directions (en « tache d'huile »), à d'autres le long des vallées, elles-mêmes parcourues par les principaux axes de transport (en « doigts de gant »). Le chemin de fer a favorisé la seconde, les autoroutes la seconde également. Dans l'ensemble, les règlements d'urbanisme aidant (notamment le SDAU de 1965), l'urbanisation de l'Île-de-France suit assez bien le tracé des vallées.

Tous les usages du sol ne sont pas présents uniformément. Paris a perdu, au cours du dernier demi-siècle, l'essentiel de ses implantations industrielles (surtout présentes dans les arrondissements périphériques du nord, de l'est et du sud). La capitale présente un tissu d'habitat, inégalement doté d'immeubles de bureau et de commerces. Les bureaux ont eu tendance à migrer lentement du centre de Paris vers l'ouest (Champs-Élysées, puis Neuilly, enfin La Défense, voire plus loin). Aujourd'hui, beaucoup de petites entreprises acceptent des localisations moins centrales. L'industrie est longtemps restée concentrée dans les communes limitrophes de Paris et dans la vallée de la Seine à l'amont et surtout à l'aval (boucle de Gennevilliers) de Paris. La rénovation des communes de proche banlieue s'est souvent effectuée (surtout à l'ouest : Boulogne-Billancourt, Levallois-Perret, Issy-les-Moulineaux) au détriment de l'industrie. Les nouvelles usines, au reste très semblables à nombre de bâtiments abritant des activités tertiaires, sont beaucoup plus dispersées avec des concentrations dans les villes nouvelles ou près des aéroports (Roissy-CDG, Orly) et des ports (Créteil-Bonneuil, Seine-aval).

L'opposition entre les couronnes successives de Paris est compliquée par des différences cardinales. Celles-ci sont anciennes (remontant au moins à la période haussmannienne). Traditionnellement, elles opposent, dans Paris comme en banlieue, l'ouest et l'est de la région. Au cours de la dernière génération, cette coupure s'est modifiée : les banlieues sud tendent à ressembler aux banlieues ouest ; les banlieues nord (Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise) ont subi une paupérisation relative et sont aujourd'hui encore plus défavorisées que celles de l'est. Ainsi la coupure nord-sud s'est transformée en une coupure nord-ouest/sud-est.

Croissance naturelle et mouvements migratoires

La croissance parisienne, puis francilienne, a été alimentée, pendant tout le XIX^e siècle et les deux tiers du XX^e siècle, par un apport migratoire. L'excédent naturel a été plus faible, et même quasiment nul sous la Troisième République. Ces migrations ont eu un double effet : direct, par l'excédent des immigrants sur les émigrants ; mais aussi indirect, par le rajeunissement de la population parisienne que ces migrations ont entraîné, par l'apport d'une population plus féconde, ce qui a freiné la chute de la natalité, donc de la croissance naturelle.

L'apport des provinces a été très inégal. Les régions de l'ouest (et surtout la Bretagne) et du centre ont fourni les contingents les plus importants, surtout pendant la première moitié du XX^e siècle. Mais il s'agit rarement de migrations directes du village à Paris : de nombreuses étapes, souvent étalées

sur plusieurs générations, jalonnent ce mouvement général de la campagne vers les grandes agglomérations(3). Sur le plan professionnel, au XIX^e siècle, Paris attire surtout des personnes sans qualification. Le contraire se produit (et s'accroît) au XX^e siècle : ce sont surtout des cadres supérieurs (ou de futurs cadres) qui viennent en Île-de-France soit pour poursuivre leurs études, soit pour rechercher un emploi, soit enfin pour bénéficier d'un avancement professionnel.

Cet apport migratoire a été important tout au long du XIX^e siècle. La proportion des habitants du département de la Seine nés dans ce département est minoritaire tout au long du siècle et jusqu'à la deuxième guerre mondiale. Aux originaires du reste de la France, majoritaires, s'ajoutent une faible proportion (entre 5 et 10 %) de personnes nées à l'étranger, résidant presque toutes à Paris.

La reprise de la fécondité à la fin de la seconde guerre mondiale n'entraîna pas un ralentissement des migrations vers l'Île-de-France. La conjonction de cette forte natalité et de courants migratoires qui s'alimentaient de plus en plus à l'étranger, pour fournir une main-d'œuvre bon marché à la croissance économique des Trente Glorieuses, conduisit à un rythme de croissance jamais atteint : 134 000 personnes par an entre 1954 et 1968, dont 60 000 dues au mouvement naturel et 75 000 par solde des migrations.

Néanmoins, les migrations intérieures s'équilibrèrent à la fin des années 1960 (tableau 4). Par la suite, l'apport migratoire fut le fait des étrangers. Il connut lui-même un ralentissement après la crise du pétrole et les mesures prises pour freiner l'immigration. On assista ainsi à un retournement complet : le solde migratoire (intérieur et extérieur) devint négatif après 1975, l'apport étranger ne compensant plus un excédent de départs vers la province. L'arrivée à l'âge de la procréation des classes pleines de l'après-guerre, malgré une sensible baisse de fécondité, maintint l'excédent naturel de 60 000 à 90 000 par an et ce dernier assura désormais seul la croissance démographique régionale.

Mais il y a eu également de nombreuses migrations intérieures à la région. Paris a depuis longtemps un solde migratoire négatif jusqu'aux années soixante-dix, et le mouvement naturel a été positif. La petite couronne a au contraire eu un solde migratoire positif. La grande couronne est, quant à elle, devenue la principale zone d'immigration. Cet important apport migratoire, composé pour l'essentiel de jeunes ménages, permet en outre un excédent naturel élevé (autour de 0,7 % par an jusqu'en 1999).

Les villes nouvelles constituèrent évidemment des pôles de croissance démographique, que ce soit en termes de mouvement naturel ou de migrations (le taux de celles-ci a atteint 6 % jusqu'à 1985). Mais, depuis 1990, elles ne croissent plus que par excédent naturel.

Une population vieillissante, mais encore jeune

La caractéristique de la population parisienne, puis francilienne, a toujours été, depuis les débuts de la révolution industrielle, de comporter plus d'adultes, et surtout de jeunes adultes, que la moyenne nationale, en raison de l'immigration

Tableau 4. - Évolution du solde naturel et du solde migratoire en Île-de-France (1962-1999)

Département	Solde naturel annuel moyen					Solde migratoire annuel moyen					Variation brute annuelle moyenne				
	1962-1968	1969-1975	1975-1992	1992-1999	1990-1999	1962-1968	1969-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999	1962-1968	1969-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Paris	+ 12 321	+ 9 596	+ 6 583	+ 9 723	+ 11 766	- 45 824	- 51 308	- 24 150	- 12 859	- 14 782	- 33 303	- 41 712	- 17 567	- 2 976	- 3 016
Petite couronne	+ 31 621	+ 33 133	+ 28 443	+ 32 165	+ 35 489	+ 33 885	- 12 456	- 38 646	- 21 746	- 28 873	+ 65 506	+ 20 878	- 10 203	+ 10 418	+ 5 616
Grande couronne	+ 23 021	+ 32 257	+ 32 220	+ 37 610	+ 39 950	+ 74 870	+ 79 089	+ 23 196	+ 28 339	- 10 201	+ 97 892	+ 111 348	+ 55 417	+ 65 948	+ 23 749
Total Île-de-France	+ 67 163	+ 74 986	+ 67 246	+ 79 498	+ 87 205	+ 82 931	+ 15 325	- 39 597	- 6 106	- 54 856	+ 130 095	+ 90 313	+ 27 647	+ 73 381	+ 32 348
Dont les cinq villes nouvelles	(1)	+ 2 479	+ 8 878	+ 8 664	+ 9 462	(1)	+ 11 182	+ 19 275	+ 17 527	+ 192	(1)	+ 13 761	+ 24 153	+ 26 191	+ 9 656
France métropolitaine	+ 319 509	+ 294 752	+ 211 187	+ 228 345	+ 206 790	+ 229 607	+ 118 113	+ 36 615	+ 56 512	+ 4 485	+ 546 116	+ 412 865	+ 247 802	+ 284 857	+ 211 276

(1) Sans signification par rapport à la réalisation des villes nouvelles.
Sources : INSEE. Recensements de la population et état civil.

(3) Pierre Merlin, *L'exode rural*, « Travaux et documents de l'Ined », cahier n° 59, PUF, Paris, 1971.

Tableau 5. - Évolution de la structure de la population d'Île-de-France par grand groupe d'âges (1896-1999) (en %)

Recensement	1896			1921			1936		
	< 20 ans	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60
Paris	27	65	8	22,9	67,9	9,2	19,1	68,2	12,7
Seine-Banlieue	30	61	9	30,0	60,5	9,5	26,2	63,9	9,9
Seine	28	64	8	25,3	65,4	9,3	22,6	66,6	10,8
Seine-et-Oise	-	-	-	31,5	56,5	12,0	29,0	57,6	13,4

Recensement	1962			1968			1975			1982			1990			1999		
	< 20	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60	< 20	20-59	> 60
Paris	21,5	58,1	20,4	19,9	56,9	23,2	18,5	57,4	24,0	18,5	59,3	22,1	18,7	60,6	20,8	18,3	62,1	19,6
Hauts-de-Seine	28,6	56,2	15,2	28,0	55,9	16,1	25,9	57,4	16,7	24,5	58,7	16,9	23,6	58,4	18,0	23,6	58,2	18,2
Seine-Saint-Denis	32,1	54,0	13,9	32,7	53,5	13,8	31,2	55,4	13,4	29,7	57,2	13,1	28,5	57,7	13,8	28,0	57,0	15,1
Val-de-Marne	30,6	54,0	15,5	30,8	54,0	15,2	29,2	55,9	14,9	27,3	57,6	15,1	25,3	58,2	16,5	24,8	57,6	17,6
Petite couronne	30,3	54,9	14,9	30,3	54,6	15,1	28,7	56,3	15,0	27,1	57,8	15,1	25,8	58,1	16,1	25,5	57,6	16,9
Yvelines	34,4	51,3	14,3	34,4	52,4	13,2	33,4	54,5	12,1	31,8	56,6	11,6	29,7	57,2	13,2	27,7	56,6	15,7
Essonne	34,3	50,0	15,7	35,1	51,6	13,3	34,3	54,2	11,5	31,6	56,7	11,6	28,6	58,4	13,0	27,1	57,3	15,5
Val-d'Oise	34,4	50,5	15,1	34,9	51,1	14,0	33,7	53,9	12,5	31,7	56,3	12,0	30,7	56,7	12,6	29,1	56,7	14,2
Grande couronne	33,7	47,9	18,4	34,6	51,0	14,4	33,7	53,5	12,8	31,8	55,9	12,3	30,0	56,9	13,1	28,1	56,8	15,0
Île-de-France	-	-	-	28,7	54,1	17,1	28,1	55,3	16,3	27,1	57,4	15,5	26,1	58,1	15,8	25,2	58,1	16,6
France	-	-	-	32,2	48,9	18,8	30,7	50,4	18,9	28,7	52,8	18,5	26,5	53,6	20,0	24,5	54,1	21,3

Source : Insee, Recensements de la population.

de jeunes provinciaux. La fécondité y était moindre, ce qui limitait la part des enfants. Celle des personnes âgées était réduite par le gonflement de la catégorie des adultes (tableau 5). Ainsi, vers 1900, Paris comptait 65 % d'adultes (20 à 60 ans), la Seine-banlieue 61 % et la population urbaine française 58 % seulement. Au recensement de 1999, Paris ne compte plus que 18,3 % de moins de 20 ans, la petite couronne 25,4 % et la grande couronne 28,1 % (moyenne régionale de 25,2 % un peu supérieure à la moyenne nationale : 24,6 %). À l'inverse, Paris compte presque moitié plus de personnes âgées (19,6 % de plus de 60 ans) que sa banlieue (16,9 % en petite couronne et 15,0 % en grande couronne, encore que celles-ci soient très nombreuses dans la partie extérieure de la région, encore très rurale). Cet écart s'accroît depuis une génération. Au total, l'Île-de-France compte beaucoup moins de personnes âgées (16,6 %) que le reste de la France (21,3 %) en 1999.

Tout aussi significatif était le déséquilibre des sexes. Traditionnellement, Paris comptait plus de femmes que d'hommes, l'immigration ayant d'abord concerné des jeunes filles qui se plaçaient souvent comme domestiques. Ainsi, en 1817, il y aurait eu 117 femmes pour 100 hommes. L'essor industriel a ensuite appelé surtout des ouvriers – encore que beaucoup de jeunes femmes aient épousé ce métier, le seul largement ouvert – et l'équilibre s'est peu à peu renversé en faveur des hommes. Vers 1840, il y avait 110 hommes pour 100 femmes dans le département de la Seine. Mais la population s'est à nouveau féminisée dans la seconde moitié du siècle : l'équilibre fut atteint en 1880 et, en 1900, il y avait à nouveau 111 femmes pour 100 hommes. Dans un cas comme dans l'autre, il en est résulté un important célibat forcé, soit des femmes, soit des hommes, ce qui a réduit encore la natalité. En outre, les jeunes filles émigrèrent plus jeunes, en moyenne, que les jeunes gens.

Malgré ce célibat forcé, l'apport des migrants est très positif sur le mouvement naturel.

La population francilienne a donc été, en longue période (depuis la révolution industrielle), caractérisée par un vieillissement, tempéré par des apports migratoires permanents (de provinciaux, puis surtout d'étrangers), par un déséquilibre des sexes (dans un sens qui a varié selon les périodes), par une fécondité plutôt faible de sa population (corrigée par celle, plus élevée, des immigrants récents). Récemment, cependant, la natalité est devenue supérieure en Île-de-France à celle de la province (15,2 ‰ contre 12,3 ‰) et la mortalité inférieure (7,2 ‰ contre 9,7 ‰) : ceci traduit, en fait, la jeunesse de la population francilienne.

Ces différents facteurs influent sur le vieillissement de la population. Ils ont favorisé une présence accrue des adultes et une part réduite des jeunes. En revanche, la proportion des personnes âgées, plus faible qu'au plan national (et même que dans la population urbaine) s'explique, comme on l'a dit, par l'effet mécanique de l'arrivée de nombreux jeunes adultes, mais aussi par le départ de personnes âgées. Cette émigration a d'abord consisté en des retours, à l'heure de la retraite, de certains originaires de province vers leur lieu d'origine. Aujourd'hui, les départs demeurent nombreux, mais suivent des schémas différents. Ce ne sont pas seulement ceux qui sont arrivés en Île-de-France comme jeunes adultes qui la quittent à l'âge de la retraite, mais aussi des personnes ancrées dans la région depuis plusieurs générations. Quant aux immigrants

étrangers, le rapprochement familial et les mariages mixtes, parfois aussi les conditions politiques et socio-économiques régnant dans leur pays d'origine, ont eu pour conséquence de réduire au contraire les retours lors de la retraite. Ils sont cependant deux fois moins nombreux que le reste de la population parmi les plus de 60 ans, mais cet écart se réduit.

Toutefois, plus encore que les écarts de structure par rapport à la population française, il convient de signaler l'importance des écarts à l'intérieur même de la région. Le déterminant majeur de la structure par âges (et par sexe) est la distance au cœur de l'agglomération. Un déterminant secondaire est lié au niveau de vie et à la présence d'étrangers, facteurs liés entre eux. Le vieillissement (et la prépondérance féminine) concerne Paris et une part croissante de la proche banlieue (dans les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne), surtout dans les quartiers de l'ancienne banlieue industrielle lorsqu'elle n'a pas été rénovée. La Seine-Saint-Denis et la grande couronne ont une population beaucoup plus jeune et, notamment dans les communes industrielles (boucle de Gennevilliers), plus masculine.

Si le vieillissement de la population francilienne est indéniable, suivant en cela l'évolution commune à tous les pays développés, il convient de le relativiser. La population francilienne est beaucoup plus jeune que la population française.

Un isolement croissant

Les personnes seules ou « potentiellement marginales »

La taille des ménages reflète également les écarts démographiques : elle est, en Île-de-France, composée de 2,38 personnes en 1999 (2,73 en 1962). Il y a à Paris 27,4 % de ménages d'une seule personne qui représentent 52,4 % des ménages parisiens contre 31 % au plan national et seulement 2,1 % dans des familles de cinq personnes et plus. La taille moyenne des ménages n'y dépasse pas 1,87. La taille moyenne des ménages dépasse 2,6 (presque moitié plus qu'à Paris) en Seine-Saint-Denis et dans la grande couronne.

Cette importance des ménages d'une personne seule, inégale mais partout en augmentation rapide, ne traduit pas seulement la baisse de la fécondité et donc la réduction des familles. Elle est également révélatrice des évolutions des structures familiales qui se sont produites depuis une génération(4). Celles-ci ne sont pas propres à l'Île-de-France. Toutefois, elles y ont été plus précoces et plus importantes que dans les autres régions. On peut évoquer les plus importantes de ces évolutions :

– la montée des personnes seules ; 33,0 % des ménages contre 30,4 % pour la France selon l'enquête nationale logement (ENL 2002). Il s'agit : de jeunes adultes ayant décohabité du domicile de leurs parents (encore que cette tendance, apparue après 1968, se soit ralentie depuis les années 1980 en

raison des difficultés rencontrées par ces jeunes en matière de logement et d'emploi) ; d'étudiants de plus en plus nombreux et pour lesquels les places en cités universitaires ne progressent que lentement ; de personnes séparées ou divorcées sans enfant ; de personnes âgées veuves (ou séparées) ;

– l'augmentation des familles monoparentales (7,4 % des ménages en Île-de-France, 6,3 % en France), de plus en plus souvent (85 % des cas) des femmes seules ayant un ou plusieurs enfants à charge : alors qu'il y a une génération la proportion en était semblable, il s'agissait surtout de femmes veuves, alors qu'aujourd'hui les femmes divorcées ou séparées sont majoritaires ;

– la diminution des familles nombreuses au profit des familles de deux enfants. Il n'y a d'ailleurs que 31,0 % de couples avec au moins un enfant célibataire de moins de 25 ans (plus 7,4 % de familles monoparentales) selon l'ENL 2002 (30,3 % et 6,3 % pour la France).

Aux facteurs explicatifs de nature démographique – qu'on a déjà évoqués (baisse de la fécondité qui a affecté surtout les enfants de rang 3 (3^e enfant d'un couple), allongement de la vie, augmentation des divorces et des séparations de couples non mariés) –, il faut ajouter des facteurs économiques et sociaux : la décohabitation des noyaux secondaires (jeunes couples vivant chez leurs parents, grands-parents habitant chez un enfant marié) et des jeunes, l'élévation du niveau de vie et un changement d'attitude vis-à-vis du mariage (la cohabitation a été multipliée par 20 dans les années 1970 à 1990 : il y a, en 1999, 2,5 millions de couples non mariés en France (soit 17,8 %) et beaucoup plus en proportion en Île-de-France (0,5 million, soit 20,8 %) et surtout à Paris (103 000, soit 25,6 %).

Au total, la multiplication des personnes seules, celle des familles monoparentales (7,4 % des ménages et 11,7 % des familles) souvent en situation économique précaire, la quasi-disparition des grandes familles (sauf certaines familles immigrées) conduisent à un isolement croissant des habitants. La ségrégation démographique qu'on a soulignée – les petits ménages à Paris, les familles avec enfants en banlieue et surtout en grande couronne – aggrave cet isolement.

La solidarité intergénérationnelle (garde des enfants, menus services domestiques) devient plus difficile. Pourtant, paradoxalement, toutes les enquêtes sociologiques montrent que cette solidarité entre les générations, voire avec la parentèle, ne disparaît pas. Elle est notamment mobilisée pour la garde des enfants et souvent pour l'accès au logement (prêt, don ou caution apportés aux enfants, accès au parc locatif social, aide aux travaux d'aménagement du logement).

C'est, paradoxalement, à Paris dans le cas de l'Île-de-France que les catégories situées aux limites de la marginalisation sont les plus nombreuses dans le centre des grandes villes : 40 % de la population de l'Île-de-France et même plus de la moitié à Paris. Certes, il s'agit de personnes « potentiellement marginalisées » et non « effectivement marginalisées », ce qui réduit le caractère inquiétant de ces proportions. De nombreuses personnes âgées, comme la majorité des étudiants, mais aussi beaucoup de jeunes travailleurs, de personnes séparées ou divorcées ont su maintenir ou nouer des liens familiaux ou sociaux qui les mettent à l'abri, quand bien même ils vivent seuls, d'un réel isolement. Il n'en reste pas moins que l'effectif de ces catégories a

(4) Catherine Bonvalet, Pierre Merlin et alii, *Transformation de la famille et habitat*, « Travaux et documents » de l'Ined, cahier n° 120, PUF, Paris, 1988. Pierre Merlin, *La famille éclate, le logement s'adapte*, Syros-Alternatives, Paris, 1990.

tendance à augmenter. Il n'est pas certain que le maintien de solidarités familiales (pour ceux qui ont des parents vivant non loin) et le développement des structures d'aide sociale compensent l'isolement résidentiel (personnes seules) et parfois le sentiment d'être à l'écart de l'évolution d'une société de plus en plus individualiste.

Les étrangers

Sur ce plan, une mention particulière doit être faite des étrangers. Ceux-ci sont nettement plus nombreux (plus du double) en Île-de-France que dans le reste du pays. La proportion, au recensement de 1999, était officiellement de 11,9 % de la population, soit 1,30 million (5,6 % pour la France). Cette proportion est cependant en diminution (12,9 % en 1982, soit 1,38 million) en raison du ralentissement de l'immigration et des naturalisations. Mais ces taux ne concernent que les étrangers recensés et tous les spécialistes s'accordent pour penser, non seulement que le taux d'omission aux recensements est plus important pour les étrangers que pour les Français, mais aussi que les étrangers en situation irrégulière évitent systématiquement de se faire recenser (même si, selon la loi, aucun recoupement avec les données du ministère de l'Intérieur n'est autorisé à l'échelle individuelle).

La notion d'étrangers (3,26 millions en France au recensement de 1999) est d'ailleurs délicate à cerner et donne souvent lieu à des interprétations erronées. Elle est souvent confondue avec celle d'immigrés (de l'étranger). Cette dernière correspond aux personnes nées dans un autre pays, mais qui peuvent avoir été naturalisées (1,5 million environ en France qui sont nés à l'étranger sur un total de 2,3 millions de naturalisés), mais ne comprend pas les étrangers nés en France (0,5 million), soit 4,3 millions (3,3 + 1,5 - 0,5) ou 1,612 million en Île-de-France. Celle des étrangers et des naturalisés (y compris ceux nés en France) s'élève à 5,6 millions (3,3 + 2,3), dont probablement au moins 2 millions en Île-de-France. La population des personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est immigrée – qui comprend des conjoints ou enfants d'immigrés nés en France, mais non les immigrés conjoints ou enfants d'une personne née en France – s'élevait à 6,1 millions (environ 2,2 millions en Île-de-France, soit un cinquième de la population de la région). On parle aussi de population d'origine étrangère, qui comprend les personnes nées dans le pays (donc non immigrées), dont au moins un parent était immigré : elle est estimée à 11 millions de personnes à l'échelle nationale et 4 millions en Île-de-France. Enfin, on parle parfois de population d'apparence étrangère, qui comprend certains Français, notamment originaires de la France d'Outre-Mer : cette dernière notion est particulièrement délicate à manier, mais elle correspond à l'impression que ressentent souvent les habitants d'un quartier.

Les étrangers n'ont d'ailleurs pas tous les mêmes caractéristiques. La majorité est constituée par les travailleurs immigrés, principalement originaires du Maghreb, d'Afrique subsaharienne et d'Europe du Sud, autrefois essentiellement sans famille, aujourd'hui vivant de plus en plus (mais pas tous) en famille par suite de la politique de regroupement familial et de la multiplication des couples mixtes (avec un conjoint de nationalité française). La plupart sont arrivés pendant les Trente Glorieuses (le nombre d'étrangers est alors passé de

0,3 à 1,15 million). Malgré le ralentissement des arrivées, l'apport de ces étrangers représente même, depuis 1965 environ, l'essentiel de l'apport migratoire à la région, parce que les migrations intérieures, on l'a vu, sont devenues équilibrées, puis déficitaires. Cependant, il y a une minorité d'étrangers, plus traditionnels en quelque sorte, qui appartiennent à des classes moyennes ou aisées, en séjour temporaire ou définitif. Une troisième catégorie, arrivée plus récemment, est composée de personnes qui fuient la situation politique et économique de leur pays : Asiatiques (Chinois et Vietnamiens), ressortissants de l'ancienne Europe communiste.

Les premiers sont surtout présents dans les anciens quartiers populaires de Paris (dans ce qui reste du « parc social de fait » : hôtels meublés, immeubles anciens insalubres, foyers de travailleurs étrangers), mais surtout en Seine-Saint-Denis, le département le plus pauvre et encore le plus industriel (18,7 % d'étrangers). Mais on les trouve dans toute la première couronne et ils sont encore nombreux dans le Val-d'Oise, le département le plus défavorisé de la grande couronne. La disparition progressive du parc social de fait, le regroupement familial et la démolition des bidonvilles dans les années 1970 ont néanmoins poussé de nombreuses familles étrangères à s'installer en banlieue, notamment dans les grands ensembles les moins attractifs pour les Français (les Portugais sont les plus dispersés à travers la région). La seconde catégorie est notamment présente à Paris (14,5 % d'étrangers) et dans les banlieues résidentielles. La troisième est également nombreuse à Paris, avec des regroupements spectaculaires pour les Asiatiques (quartiers Italie, mais aussi Belleville, voire le Marais), mais on la trouve aussi dans les villes nouvelles.

Malgré le regroupement familial, la population étrangère présente une sur-représentation des adultes (les deux tiers environ), une proportion semblable à la moyenne régionale des jeunes (un quart de moins de 20 ans, car la dimension plus élevée des familles est annihilée par la présence de nombreux célibataires) et deux fois moins de personnes âgées (moins de 10 %). Globalement, cette population étrangère tend à vieillir (âge moyen : 43,3 ans contre 40,4 en 1990) et à se féminiser (52,6 % d'hommes contre 55,0 %).

Il faudrait évoquer bien d'autres critères, pas toujours appréhendables à travers des statistiques. Comme l'observe Jean-Claude Boyer, « les étrangers appartiennent en grande majorité à la catégorie des « ouvriers », sont deux fois plus touchés par le chômage (...), 40 % d'entre eux vivent dans des logements surpeuplés ; ils sont sur-représentés parmi les élèves en situation d'échec scolaire et parmi les délinquants, mais il faudrait pouvoir effectuer les comparaisons à capital économique et culturel identique » (5). Bref, les étrangers constituent majoritairement une population en difficultés.

(5) Jean-Claude Boyer, *Les banlieues en France, territoires et sociétés*, Armand Colin, Paris, 2000.

Le parc de logements : une région riche avec beaucoup de mal logés

On ne sera pas surpris de retrouver, à travers le parc de logements de l'Île-de-France, des caractéristiques qui sont liées à celles de la population, à sa répartition, à sa structure, à ses différences selon les différentes fractions de l'espace francilien. Parfois conséquences de la structure de cette population, elles en sont plus souvent la cause.

La connaissance statistique du parc de logements résulte, pour l'essentiel, des recensements de population (et notamment celui de 1999) et des enquêtes nationales sur le logement (celle de 1996 et celle, non encore totalement dépouillée par l'INSEE, de 2002) : sauf mention spéciale, les chiffres cités ci-dessous sont ceux du recensement.

Le parc et sa répartition

Évaluation du parc de logements

Le parc de logements, au début de 2002, a été évalué à 5,165 millions lors de l'ENL. Une autre source, le recensement de 1999, en comptabilisait 5,083 millions (4,745 millions à celui de 1990(6)), mais ces logements sont loin de correspondre au nombre de ménages, même si la définition du ménage (retenue par l'INSEE) est l'ensemble des personnes qui habitent un même logement. Il faut en effet déduire (tableau 6) :

- les logements vacants (410 000 en 1999, soit plus de 8 % du parc)(7) : cette importance des logements vacants ne fait que croître depuis qu'il n'y a plus de crise du logement au sens classique du terme (2,4 % en 1962) ; ils correspondent notamment à des logements en attente de vente, de location, de démolition ou de transformation ; leur proportion est particulièrement élevée à Paris *intra muros* (136 000 en 1999, soit 10,3 % du parc), mais s'élève en petite (8,2 %) et même en grande (6,4 %) couronnes ;

- les résidences secondaires (163 000, soit 3,2 % du parc), traditionnellement des « maisons de campagne » dans la partie extérieure de l'agglomération, de plus en plus des « pied à terre » d'étrangers ou de provinciaux venant souvent à Paris, voire de Parisiens pratiquant la double résidence et ayant choisi de déclarer leur logement francilien comme résidence secondaire (l'INSEE les qualifie, depuis 1990, de logements occasionnels : 76 000 en 1999, situés pour l'essentiel à Paris et en proche banlieue ouest) ; les résidences secondaires traditionnelles (87 000 en 1999) sont en recul depuis une génération, la péri-urbanisation les ayant reportées dans les autres régions du Bassin parisien,

(6) On trouvera une analyse complète de la situation au début des années 1990, notamment en matière de population et de logement, in : Françoise Soullignac, *La banlieue parisienne, cent cinquante ans de transformations*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 1993.

(7) L'ENL 2002 évalue seulement 322 500 logements vacants et 117 000 résidences secondaires, ce qui laisserait 4 726 500 résidences principales. Le nombre de résidences principales de l'enquête de 1996 (4 523 000) était très voisin de celui du recensement de 1999 (4 510 000).

Tableau 6. - Les caractéristiques du parc de logements en Île-de-France en 1999

Département ou couronne	Nombre total de logements	Répartition (en %)			Répartition (en %) des logements					Répartition (en %) des résidences principales			
		Résidences principales	Résidences secondaires	Logements vacants	Logements individuels	Logements collectifs selon la date d'achèvement			Propriété	Location et sous-location	Gratuité		
						Ensemble	Avant 1915	1915-1938				1948-1974	1975-1999
Paris	1 322 540	84,0	5,7	10,3	4,76	96,24	46,92	17,94	18,53	13,96	29,6	63,1	7,3
Petite couronne	1 833 091	89,9	1,9	8,2	22,22	77,78	6,74	12,49	38,42	20,12	30,9	56,2	4,0
Grande couronne	1 927 024	90,9	2,7	6,4	52,50	47,50	3,37	2,16	25,73	16,24	57,7	38,7	3,6
Île-de-France	5 082 655	86,7	3,2	8,1	29,16	70,84	15,55	9,64	28,44	17,02	44,3	51,1	4,6
France métropolitaine	28 702 012	83,0	10,0	7,0	57	43					54,7	40,7	4,6

Source : INSEE, Recensement de 1999.

voire au-delà avec le développement des autoroutes et du TGV, mais elles sont de plus en plus nombreuses à Paris.

Il restait donc 4,510 millions de résidences principales en 1999 (88,7 % du parc), soit un taux moyen d'occupation de 2,38 personnes en 1999 (2,52 en 1990(8)), taux voisin de la moyenne nationale (2,40 en 1999) mais en forte diminution (2,74 en 1968).

Les étapes de la constitution de ce parc

Le parc francilien de logements reflète naturellement les différentes étapes de constitution de Paris et de ses banlieues (v. chapitre 1).

Longtemps, ce parc a été essentiellement parisien et locatif. Seuls quelques particuliers aisés faisaient construire un hôtel particulier pour leurs besoins personnels. Parfois aussi ils le louaient en totalité ou en partie. Ainsi, au XVII^e siècle, l'architecte du roi, Libéral Bruant, fit construire rue de la Perle (dans l'actuel 3^e arrondissement) l'hôtel qui porte son nom (et qu'en fait il n'habita jamais) et plusieurs autres hôtels destinés à la location. Au XIX^e, Victor Hugo fit construire deux petits immeubles pour ses deux filles (villa Victor-Hugo actuelle dans le 16^e arrondissement). S'il y avait des quartiers aristocratiques, au reste mouvants – le Marais, puis le faubourg Saint-Germain et le faubourg Saint-Honoré, puis les Grands Boulevards et la Nouvelle Athènes, etc. –, ceux-ci accueilleraient paradoxalement aussi beaucoup de personnes pauvres : les domestiques des familles riches (généralement logés dans les étages des hôtels particuliers) et une foule d'artisans, de commerçants dépendant de leurs dépenses.

Un premier bouleversement important s'est produit au XIX^e siècle avec la révolution industrielle. Les ouvriers, nouvellement arrivés à Paris, se logèrent où ils purent, souvent dans les faubourgs, dans des logements très exigus, sans confort et fréquemment insalubres qu'ils louaient souvent fort cher par rapport à leurs salaires. Il en résulta une séparation spatiale plus nette entre les quartiers aisés (surtout à l'ouest et au nord-ouest) et les quartiers ouvriers (à l'est et au sud). Les grands travaux de la période haussmannienne et l'aménagement de nouveaux quartiers résidentiels renforcèrent cette transformation spatiale.

La seconde rupture majeure est beaucoup plus précise. Elle correspond à la première guerre mondiale, à l'apparition d'une inflation rapide, au blocage des loyers par les gouvernements successifs et, en conséquence, au retrait massif des investisseurs du secteur du logement locatif qui n'apparaissait plus comme un « placement de père de famille ». On a vu (chapitre 1) que cela conduisit la majorité de la population, en particulier en Île-de-France, à recourir à l'achat d'un lot de terrain à un lotisseur et à la construction d'un pavillon. Outre la rupture spatiale que cela impliqua (densités plus faibles, lotissements souvent éloignés de Paris), cela entraîna une rupture dans le mode de logement : les « lotis » étaient souvent « mal lotis », mais ils étaient propriétaires de leurs logements. La construction, après la loi Loucheur de 1928, d'HBM en majorité

(8) 2,42 contre 2,41 pour la France en 2002 selon l'ENL.

locatifs, notamment dans les cités-jardins, ne fut qu'un contre-feu limité et tardif de la part des pouvoirs publics.

Une nouvelle rupture se produisit après la seconde guerre mondiale. L'idéologie dominante, celle du courant moderne, avait gagné le milieu professionnel et les autorités. Les grands ensembles d'immeubles collectifs (HLM locatifs pour l'essentiel, appartements en « primes et prêts ») en furent l'application, quelque peu dévoyée. La location redevint le mode dominant de logement, d'autant que la loi du 1^{er} septembre 1948 relança la construction locative non aidée (à loyers libres). Mais dans le même temps, les classes moyennes, grâce au développement des formes de copropriété (lois de 1938 et de 1965), tendirent de plus en plus à acheter leur logement, qu'il soit situé dans un immeuble ancien mis en vente par appartements par son propriétaire, dans un immeuble neuf (en général sans aide de l'État) ou qu'il s'agisse parfois d'une maison individuelle.

Les années 1970 ont été à l'origine de nouvelles conditions. L'aide de l'État à la construction – la crise de l'après-guerre étant largement résorbée et la croissance démographique se ralentissant – se fit plus parcimonieuse. Le nombre de logements aidés diminua, la politique des grands ensembles fut abandonnée, les constructions non aidées devinrent peu à peu majoritaires. La réforme de 1977 du financement du logement encouragea l'accession à la propriété d'une maison individuelle construite sur des terrains bon marché, donc en périphérie urbaine. Les aides de l'État concernèrent de plus en plus cette forme d'accession à la propriété de ménages modestes et de moins en moins le secteur locatif social. La part des propriétaires et celle des logements individuels augmenta.

Par ailleurs, 30 % de ces additions au parc de logements (2,664 millions entre 1962 et 1999) furent compensées par des disparitions (805 000) : démolitions ou transformations en bureaux, surtout dans Paris. Toutefois, ce renouvellement a été particulièrement lent en Île-de-France, et ceci à toutes les époques. Ce ne fut que dans les années 1960-1975 qu'une politique volontaire de résorption de l'habitat insalubre (quartiers ouvriers anciens les plus insalubres et bidonvilles apparus avec l'appel massif à une main-d'œuvre immigrée dans les années 1950-1960) fut entreprise. Elle fut rapidement freinée au profit d'une transformation plus sélective (réhabilitations et limitation des démolitions pour reconstruction). Pour le reste, les démolitions ont été guidées par les valeurs foncières, plus nombreuses dans Paris et aux époques de grands travaux (Second Empire).

L'âge des logements

Au total, l'histoire de la constitution du parc de logements d'Île-de-France recoupe très directement les différentes étapes de constitution de la ville, puis de ses banlieues (voir chapitre 1). La lenteur du renouvellement du parc explique qu'il subsiste encore aujourd'hui, malgré les constructions massives du dernier demi-siècle (et surtout des années 1955-1975), une forte proportion de logements anciens (antérieurs à la loi de 1948, souvent choisie comme limite).

Ces logements dits anciens représentent 36 % du parc, mais encore les deux tiers de celui de Paris et près d'un tiers dans la petite couronne. Les

logements construits pendant les Trente Glorieuses (achevés de 1949 à 1974) représentent une part comparable (37 %). Ils sont nombreux en banlieue (43 %), mais très minoritaires dans Paris (19 %), voire presque absents des quartiers centraux. Les logements récents (achevés de 1975 à 1998), représentent 27,5 % du parc (environ 30 % en 2003), mais plus du tiers en grande couronne, le quart en petite couronne, un septième à Paris(9).

Les types de logements

Le parc de logements de l'Île-de-France a sensiblement évolué, en nombre et en localisation. C'est aussi le cas des caractéristiques de ces logements, qu'il s'agisse de leur statut d'occupation (propriété, location, occupation gratuite), de leur nature (appartement ou maison individuelle), de leurs dimensions (surface, nombre de pièces), de leur taux d'occupation (nombre de personnes par pièce principale) et du confort qu'ils offrent.

Location, propriété, accession à la propriété

On l'a vu, le statut d'occupation a beaucoup varié dans le temps. Malgré ses progrès, la propriété (y compris l'accession à la propriété, expression qui désigne la situation des ménages qui ont acheté leur logement en empruntant et n'ont pas achevé le remboursement) est minoritaire en Île-de-France (44,3 % en 1999(10)), alors qu'elle est devenue majoritaire il y a vingt ans à l'échelle nationale (mais stagne entre 54 et 55 % depuis quinze ans). La location, longtemps statut majoritaire, ne représente plus que moins de la moitié des logements (48,9 % en 1999)(11). Les autres statuts, notamment les ménages logés gratuitement par un parent ou un ami ou par l'employeur (4,6 %) représentent moins de 7 % du parc.

Pour autant, ces proportions comportent des écarts importants entre le centre et la périphérie de l'agglomération. Les propriétaires (y compris les accédants à la propriété) sont majoritaires en grande couronne, ce qui traduit l'importance de l'habitat péri-urbain et le maintien d'un habitat rural (où la propriété est beaucoup plus répandue) souvent occupé par des « rurbains ». Les locataires sont au contraire majoritaires dans Paris (30 % de propriétaires) et en petite couronne (37 %), ce qui traduit l'importance du parc ancien, du parc locatif social (HLM) et sans doute des caractéristiques différentes des ménages (moins de familles avec enfants, plus de petits ménages et surtout de personnes seules). Les « autres statuts » sont surtout représentés à Paris.

Le statut d'occupation est directement lié aux ressources des ménages et donc à leur catégorie socioprofessionnelle. Les propriétaires sont pour les trois quarts des cadres, des membres des professions intermédiaires, des retraités

(dans ce cas, à l'effet revenus s'ajoute un effet âge) ; les locataires et les ménages logés à titre gratuit sont surtout nombreux parmi les employés et les ouvriers (40 %), mais on en trouve dans toutes les catégories.

Néanmoins, divers autres facteurs interviennent, notamment la structure des ménages, l'âge et le stade atteint dans le cycle de vie, le mode de vie, l'importance du patrimoine. Le lieu de résidence (lui-même lié aux facteurs précédents) influe sur le statut d'occupation : à revenu égal ou à même catégorie socioprofessionnelle, on rencontre plus de propriétaires en grande couronne (y compris parmi les employés et les ouvriers) et plus de locataires à Paris et en proche couronne.

Une analyse plus complète suppose qu'on distingue, notamment parmi les locataires, ceux qui bénéficient d'un logement aidé (24,9 % selon l'ENL 2002, soit la moitié des locataires, dont 22,5 % dans le parc HLM) et ceux qui louent aux prix du marché, particulièrement élevés en Île-de-France. La part du parc locatif social est presque deux fois plus élevée à Paris et en proche couronne (surtout en Seine-Saint-Denis) qu'en grande couronne. C'est là la conséquence de l'histoire de ce parc. Les premières HBM furent surtout construites à Paris (mais il n'y en avait que 10 000 environ en 1914). Les logements du plan Loucheur le furent aux limites de Paris et en proche banlieue. Les grands ensembles qui constituent l'essentiel de ce parc locatif social ont concerné la première couronne plus que la seconde (surtout jusque dans les années 1960), occupant les vides laissés par les lotissements antérieurs. Dans la période récente, beaucoup de communes se montrent réticentes à laisser construire de tels logements sur leurs territoires. C'est le fait de communes aisées de la banlieue et de nombreuses communes de la périphérie.

La nature du logement

La région Île-de-France, presque totalement urbanisée, a une longue tradition de logement collectif (on désigne ainsi, improprement, l'habitat dans des immeubles collectifs, c'est-à-dire en appartement). L'habitat parisien était presque exclusivement de ce type, à l'exception de rares hôtels particuliers (qui, eux-mêmes, abritaient souvent plusieurs ménages) et de quelques « maisons de ville » (par exemple dans le 16^e arrondissement), qui ont presque toutes laissé la place à des immeubles collectifs. Les premiers lotissements, et surtout ceux des années 1920, ont redonné une place plus importante aux maisons individuelles. Après le retour au collectif, avec les grands ensembles et les ZUP, mais aussi avec les « résidences » privées, la tendance des années 1980 (un peu atténuée dans les années 1990), a été à nouveau à la maison individuelle à la faveur, on l'a vu, de mécanismes de financement favorables.

Les appartements représentent encore près des trois quarts (70,8 %)(12) des logements d'Île-de-France en 1999 (contre 46 % dans le reste de la France). Là encore, il faut distinguer parmi les appartements au moins trois catégories principales d'importance comparable :

(9) Respectivement 33,4 % du parc en 1948 et avant, 37,4 % en 1949-1974 et 29,3 % du parc en 1975 et après, selon l'ENL 2002.

(10) 45,9 % selon l'ENL 2002.

(11) 49,4 % (y compris sous-locataires et locataires en meublé) selon l'ENL 2002 (4,7 % de logés gratuitement).

(12) 71 % (43 % pour la France) selon l'ENL 2002.

- les appartements dans des immeubles anciens (construits avant 1949), qui peuvent être encore locatifs (à loyer réglementé par l'article 3 de la loi de 1948 ou plus fréquemment à loyer revenu aux prix du marché) ou, le plus souvent avoir été mis en vente dans le cadre de copropriétés : 1,185 million, soit 33 % du total ;

- les appartements dans des immeubles « récents » (postérieurs à 1949) en location (loyers du marché, dits libres, bien qu'encadrés depuis les lois de 1982, 1986 et 1989) ou en copropriété : 1,36 million, soit 38 % ;

- les appartements du secteur social, en grande majorité locatifs (1,055 million, soit 29 %, dont un dixième de HBM construits avant 1949), géré par des organismes HLM (offices publics, sociétés privées, organismes coopératifs), rarement en copropriété, pour la plupart postérieurs à 1947 (à l'exception des HBM).

Les maisons individuelles (1,34 million, soit un quart du parc, mais 28 % des résidences principales) sont en grande majorité en propriété (ou en accession à la propriété), à l'exception de quelques rares logements sociaux le plus souvent en accession (30 000 en tout) et de quelques maisons louées au prix du marché.

Il y a donc en Île-de-France - et c'est là une particularité nationale - une segmentation du marché du logement en plusieurs sous-marchés selon la nature du logement, son statut d'occupation et son mode de financement initial, ceci sans évoquer d'autres critères.

Parmi ces derniers, la localisation joue à nouveau un rôle déterminant. Paris ne compte évidemment plus qu'un nombre infime de maisons individuelles (environ 10 000, soit moins de 1 %). Celles-ci sont très minoritaires en petite couronne (20 %). Elles sont en revanche plus nombreuses (50 %) en grande couronne (surtout en Seine-et-Marne, qui comporte une importante frange rurale) : même la grande couronne est donc encore loin de la forte prépondérance acquise par l'habitat individuel (62 %) dans le reste du pays.

Certes, ces proportions évoluent assez vite (il n'y avait que 22 % de maisons individuelles en Île-de-France au recensement de 1968), mais essentiellement en grande couronne. La quasi-totalité des enquêtes, et ceci depuis des décennies, fait apparaître une préférence des Franciliens, comme des autres Français, pour la maison individuelle. Néanmoins, ces résultats doivent être maniés avec précaution : cette préférence s'exprime indépendamment de considérations de coût et de localisation. La grande majorité des ménages, à prix et surface semblables, préféreraient habiter près du centre de l'agglomération, mais, compte tenu du marché et de la pénurie de terrains à Paris et en proche couronne, la majorité des ménages modestes n'ont pas d'autre choix que celui d'habiter en périphérie, où ils peuvent en outre accéder à la maison individuelle. Beaucoup habitent ce choix contraint en une recherche de l'espace, de la nature, d'une vie plus calme. Sont-ils dupes ?

La taille et le taux d'occupation des logements

Une autre caractéristique des logements franciliens est leur petite taille, en comparaison tant des logements des autres agglomérations que de ceux d'autres grandes métropoles (tableau 7).

Tableau 7. - Évolution de la taille moyenne des ménages et des logements en Île-de-France (1962-1999)

Département ou couronne	Nombre moyen de personnes par logement					Nombre moyen de personnes par pièce					Nombre moyen de pièces par logement					
	1962	1968	1975	1982	1990	1962	1968	1975	1982	1990	1962	1968	1975	1982	1990	1999
	Paris	2,29	2,21	2,02	1,94	1,92	1,02	0,95	0,84	0,79	0,77	2,24	2,32	2,41	2,45	2,49
Petite couronne	2,91	2,90	2,71	2,55	2,48	1,11	1,04	0,92	0,84	0,80	2,61	2,79	2,94	3,03	3,11	3,16
Grande couronne	3,19	3,20	3,06	2,90	2,83	1,03	0,97	0,87	0,79	0,74	3,09	3,30	3,52	3,68	3,81	3,89
Total Île-de-France	2,73	2,74	2,61	2,50	2,46	1,06	0,99	0,88	0,81	0,77	2,57	2,76	2,96	3,09	3,21	3,29
France métropolitaine	3,10	3,06	2,88	2,70	2,57	1,01	0,93	0,83	0,71	0,68	3,08	3,20	3,47	3,65	3,80	3,86

Source : INSEE, Recensements de la population.

La surface moyenne est de 75 mètres carrés (93 pour la province). Les logements occupés par leur propriétaire sont en moyenne plus grands (92 m²) que les logements locatifs (65 m²). Parmi ces derniers, les logements HLM sont les plus vastes ; les logements antérieurs à 1948, qu'ils soient ou non à loyer libre, sont les plus petits. Les logements de Paris sont particulièrement petits (56 m² en moyenne).

En termes de nombre de pièces également, la taille moyenne des logements franciliens est faible : 3,29 pièces en moyenne en 1999 (3,98 pour le reste de la France)(13). On retrouve des différences semblables selon le statut d'occupation (les logements occupés par leur propriétaire sont plus vastes que ceux donnés à la location) et sur le plan spatial.

La taille moyenne des logements dépend aussi de leur nature. Les maisons individuelles sont en moyenne plus grandes que les appartements. Ce n'est pas surprenant, puisqu'elles hébergent le plus souvent des familles et qu'elles sont surtout situées en grande couronne, alors que les appartements hébergent souvent des personnes seules ou des couples sans enfant et sont majoritairement localisés dans Paris et dans la petite couronne.

Le taux d'occupation des logements est mesuré par le nombre moyen de personnes par pièce. Il s'est nettement amélioré depuis le XIX^e siècle, notamment au cours de la dernière génération. En 1866, à Paris, deux familles de trois personnes sur cinq habitaient dans une pièce unique.

On a par la suite défini – notamment pour l'attribution des logements sociaux – d'autres normes de taille du logement par rapport à celle du ménage. La plus simple de ces normes (INSEE et ministère de la Construction) considère que le peuplement d'un logement est normal si le nombre de personnes est égal au nombre de pièces (31,9 % des logements selon l'ENL 2002) ; qu'il y a sous-peuplement modéré (23,9 %) ou accentué (24,8 %) si le nombre de pièces est supérieur d'une unité ou de plusieurs à celui des occupants ; qu'à l'inverse, il y a surpeuplement modéré (16,9 %) ou accentué (2,5 %) s'il y a un ou plusieurs occupants de plus que le nombre de pièces.

Il y a eu des progrès sensibles sur ce plan. Les causes en sont multiples : fin de la crise du logement et des situations de cohabitation forcée, baisse de la taille des ménages, taille supérieure des logements récents, élévation du niveau de vie et des attentes en matière d'espace de logement. La baisse du taux d'occupation a été cependant moins rapide en Île-de-France, certainement à cause des coûts fonciers élevés.

Le taux moyen d'occupation dépend aussi de la localisation. Mais, ici, les facteurs de variation sont complexes et ne jouent pas tous dans le même sens. Les prix fonciers permettent des logements, à taille semblable du ménage, plus grands en grande couronne. Toutefois, les ménages parisiens, plus petits et comprenant plus d'adultes (et de personnes aisées), ont souvent des exigences plus grandes de surface par habitant.

Ce taux moyen d'occupation est en outre supérieur dans les secteurs les plus modestes de la région (Seine-Saint-Denis : 1,25 pièce par personne). Ici, en effet, une taille supérieure des ménages conjugue ses effets avec une popula-

tion plus pauvre et avec une forte proportion d'étrangers, bien que les prix fonciers influent en sens inverse. Dans les quartiers très aisés, ces taux sont beaucoup plus faibles : dans l'ouest de Paris, malgré des prix très élevés, des grands logements (en nombre de pièces et encore plus en surface) sont souvent occupés par de petits ménages ou par des personnes seules.

Le confort des logements

Le parc de logements a considérablement évolué au cours des deux dernières générations (depuis la seconde guerre mondiale) sur le plan du confort. Les deux tiers des logements parisiens étaient considérés comme insalubres, selon une enquête de l'Assistance publique en 1866. On a longtemps considéré que le confort était avant tout sanitaire et qu'un logement « tout confort » était doté de l'électricité et de l'eau courante, de w-c intérieurs, d'une salle d'eau (bains ou douches) et d'un chauffage central (individuel ou collectif).

Si étrange que cela paraisse aujourd'hui, au sortir de la guerre, seule une petite minorité de logements présentaient à la fois ces trois éléments de confort. En 1968, il existait encore 2 % des immeubles d'habitation d'Île-de-France (7 % au plan national, essentiellement dans des zones rurales) non raccordés à un réseau d'alimentation en eau. Ces immeubles étaient surtout situés dans des quartiers pauvres, en Seine-Saint-Denis notamment, ou dans des secteurs ruraux. À la même date, deux tiers des logements franciliens disposaient de w-c intérieurs, les autres devant recourir à des w-c, privatifs ou non, situés sur le palier ou dans la cour, voire à des dispositifs de fortune. Les écarts entre Paris (55 % seulement de logements équipés) et la banlieue (75 %) étaient importants et dus à l'ancienneté plus grande des immeubles parisiens. De même, seuls 55 % des logements franciliens étaient équipés d'une salle d'eau, avec des écarts dans le même sens (43 % à Paris, 80 % dans la banlieue, 30 % seulement dans les zones encore rurales). Bien entendu, le niveau d'équipement (w-c et salle d'eau), tant à Paris qu'en banlieue, était nettement supérieur dans les quartiers et les communes de l'ouest qu'ailleurs. Enfin, le chauffage central concernait 60 % des logements. Au total, moins de la moitié des logements disposaient des trois éléments de confort sanitaire. Ce retard traduisait l'ancienneté du parc : la quasi-totalité (près de 90 %) des logements construits après 1948 étaient tout confort. Ajoutons des retards importants pour les équipements non sanitaires : ainsi, le téléphone n'équipait qu'un quart des logements franciliens (12 % en province).

La situation actuelle est toute différente. Les logements récents (achevés après 1948) représentent les deux tiers du parc en 2003. Une part des logements vétustes, les plus inconfortables, ont été démolis. Surtout, un immense effort d'équipement sanitaire a été entrepris pour doter les logements anciens de w-c intérieurs et d'une salle d'eau, souvent de plusieurs. Les logements inconfortables qui n'ont été ni démolis ni transformés sont surtout des petits logements, anciens, en location non HLM, gratuits, en sous-location ou en meublé, situés dans Paris ou dans les communes limitrophes (ancienne banlieue industrielle). Mais ce parc de logements inconfortables joue un rôle social : il abrite surtout des inactifs, des chômeurs, des retraités (plus de la moitié), beaucoup d'étrangers (un quart), quelques étudiants (5 %) et, parmi les personnes

(13) Respectivement 3,4 et 4,1 pièces selon l'ENL 2002.

ayant un emploi, plus de la moitié d'ouvriers et d'employés. Bref, il joue un rôle de « parc social de fait ». Le problème du téléphone a été résolu dans les années 1980. De nouveaux éléments de confort apparaissent dans les immeubles collectifs – le digicode (94 % des immeubles à Paris, 68 % en petite couronne, 53 % en grande couronne) – ou se multiplient – l'ascenseur ou l'emplacement de stationnement (30 % à Paris, 63 % en petite couronne, 73 % en grande couronne). D'autres se raréfient : le gardien (87 % des immeubles HLM, 36 % dans le parc privé).

L'emploi : activités de pointe et percée du tertiaire

L'Île-de-France est la première région économique française et une des plus importantes à l'échelle européenne. Elle présente la particularité que l'agriculture, longtemps activité dominante comme partout, bien qu'occupant 53 % du territoire régional (2 % des surfaces agricoles du pays), ne représente plus que 0,5 % à peine des emplois franciliens (20 000 emplois environ), bien qu'elle soit prospère (environ 3 % de la production nationale en valeur). La puissance économique de la région parisienne s'est longtemps appuyée sur l'industrie. Comme presque partout dans les pays développés, celle-ci est en déclin, mais le secteur tertiaire a pris le relais. Ce qui ne signifie pas que l'industrie ne contribue plus à l'économie régionale ; mais la structure des emplois, et donc la composition sociale de la population ont considérablement évolué. Cette évolution est-elle positive ? On ne peut répondre qu'en reprenant la sempiternelle interrogation sur la place et le rôle de l'Île-de-France à l'échelle nationale, voire internationale.

Heurs et malheurs de l'industrie

L'Île-de-France, première région industrielle française

Bien que dépourvue de matières premières, Paris disposait de plusieurs atouts : la présence d'une main-d'œuvre déjà nombreuse – une population qui en fait le premier marché de consommation –, un réseau de transports ferroviaires (et routiers) organisé en étoile autour de la capitale, la concentration des capitaux, la proximité du pouvoir politique.

La proto-industrialisation avait doté Paris d'une importante industrie de produits de luxe (de la bijouterie à la fabrication de meubles en passant par l'industrie du vêtement) et de quelques usines liées aux besoins locaux (filatures, tanneries, voire usines de produits chimiques). L'industrie chimique, la métallurgie, les industries mécaniques ont caractérisé la période de la révolution industrielle. C'est à elles que Paris a dû de devenir la ville industrielle la plus importante du pays. Au tournant du xx^e siècle, de nouvelles activités industrielles sont apparues, auréolées d'une image de modernité et de technicité : ce furent les industries électriques, la construction automobile (et, plus tard, aéronautique), les industries de l'image (photo, cinéma) et du son (téléphonie, phonographes, etc.). Enfin, la guerre de 1914 conduisit à reconverter de nombreuses

usines (automobiles en particulier) vers la fabrication d'armements : l'invasion du Nord et du Nord-Est de la France donna à la capitale une importance accrue pour ces fabrications liées à l'effort de guerre.

De même que sous l'Ancien Régime les activités salissantes étaient rejetées hors des murs, au xix^e siècle, les industries ne purent toutes trouver place dans la ville. Elles s'implantèrent dans la « petite banlieue » (les communes annexées par Paris en 1860), puis surtout dans la banlieue industrielle, autour de l'enceinte de Thiers, voire, pour celles qui avaient d'importants besoins en eau et en transports lourds, le long des rivières – essentiellement la Seine à l'amont et surtout à l'aval de Paris. Cette géographie de l'industrie parisienne a subsisté jusqu'après la seconde guerre mondiale. Le lien entre l'implantation de l'industrie et le tracé des voies ferrées est moins immédiat qu'on ne le dit souvent. Les compagnies de chemin de fer privilégièrent en effet les liaisons avec les villes de province. Ce n'est qu'à la fin du xix^e que les gares se multiplièrent dans la banlieue et que des services spécifiques furent mis en place. Si la géographie des zones industrielles coïncide largement avec le tracé des voies ferrées, c'est en grande partie parce que les uns et les autres ont recherché les terrains plats, donc les axes des vallées. La géographie industrielle de la région a donc obéi à la fois à une logique radioconcentrique (la petite banlieue, puis la ceinture industrielle) et à une logique radiale (les grandes vallées). Ce n'est que depuis les années 1960 (avec la banalisation du camion et de l'automobile) qu'elle obéit aussi à une logique aréolaire. Ce développement de la banlieue industrielle s'est accompagné d'un éclatement des lieux d'habitat, pour faire face aux besoins, aux ressources limitées et à l'exigence de proximité de la classe ouvrière, devenue majoritaire au cours de cette période.

L'entre-deux-guerres fut une période de croissance limitée pour l'industrie francilienne, surtout à partir de la crise de 1929. À vrai dire, dans les années 1920, l'industrie parisienne se renouvelle, parfois s'implante plus loin du centre pour bénéficier de plus d'espace, plus qu'elle ne se développe. Dans les années 1930, la crise entraîne de nombreuses faillites d'entreprises et un chômage important des ouvriers, ce qui est nouveau. La guerre provoque une stagnation de l'ensemble de l'économie et la destruction, partielle ou totale, de nombreuses usines.

Au cours de cette première moitié du xx^e siècle, la séparation du logement et du lieu de travail est quasiment devenue la règle, alors qu'elle n'était encore que l'exception pendant la période de la révolution industrielle. Les migrations alternantes se multiplient et s'allongent : au recensement de 1901, il n'y avait que 100 000 personnes qui franchissaient chaque jour les portes de Paris pour aller à leur travail (dont 90 000 pour venir travailler à Paris et 10 000 en sens inverse), contre 250 000 et 40 000 en 1921, 450 000 et 70 000 en 1931, et un peu moins à la veille de la seconde guerre mondiale en raison du chômage.

L'immédiat après-guerre fut la période de la reconstruction. La priorité fut accordée par l'État à la remise en état de marche des infrastructures, puis du patrimoine industriel, avant celle du parc de logements. Certaines branches d'activités, comme le bâtiment et les travaux publics, durement touchées par la crise et par la guerre, se sont complètement reconstituées, mais progressivement.

L'après-guerre fut marquée, après la reconstruction, par un mouvement spontané de desserrement des industries de Paris et des communes limitrophes vers la moyenne et la grande banlieues. En fait, le plus souvent, il s'agissait moins du départ d'entreprises entières que de la création de nouveaux établissements là où l'espace était moins compté et donc moins cher. Il faut y ajouter les nombreuses entreprises nouvellement créées pendant cette période de croissance économique.

Les migrations alternantes continuèrent à croître rapidement : en 1954, 760 000 banlieusards viennent travailler à Paris et 170 000 Parisiens travaillent en banlieue. Ces chiffres continuèrent à croître, mais à un rythme moins rapide, jusqu'à la crise du pétrole : environ 1 million et 250 000 au recensement de 1975. Par la suite, au contraire, ils ont stagné (les chiffres de 1990 sont pratiquement les mêmes que ceux de 1975), voire légèrement diminué dans les années 1990.

Les politiques de décentralisation et de desserrement des industries

La politique de décentralisation des activités a contribué à réduire l'emploi industriel de la région. Cette politique a pris corps avec le décret du 8 janvier 1955. Toute création ou extension, de locaux industriels en Île-de-France (et dans cinq cantons du sud de l'Oise)(14) doit, à partir de 500 mètres carrés de plancher(15), recevoir un agrément délivré par le ministre de la Construction (actuellement de l'Équipement) sur avis d'une commission d'agrément. La commission cherche à déterminer la nécessité ou non pour l'entreprise de s'implanter (ou de se développer) en Île-de-France. En pratique, les grandes entreprises négociaient directement avec les responsables gouvernementaux leur politique d'implantation et ne présentaient leurs demandes d'agrément que pour officialiser l'accord passé, qui comportait souvent des accords pour étendre des services centraux en Île-de-France en échange de création ou de transfert d'usines en province. Il y a en fait eu relativement peu de décentralisations complètes d'entreprises (le siège social n'est décentralisé que pour une entreprise sur cinq, en général les plus petites), mais des transferts partiels et surtout des expansions décentralisées (création d'un nouvel établissement ou regroupement d'établissements). Cette politique de décentralisation, impulsée par les pouvoirs publics, a été très active pendant deux décennies. On estime que quelque 500 000 emplois, pour l'essentiel industriels, ont été créés en province par décentralisation entre 1955 et 1975 (dont un tiers seulement de transferts d'emplois existants). La crise du pétrole et la crise économique qui l'a prolongée ont conduit les gouvernements, sans supprimer l'agrément, à l'accorder de façon beaucoup plus libé-

(14) Cette obligation a été supprimée en 1967 pour les cinq cantons du département de l'Oise et pour dix-huit cantons de la frange non urbanisée de celui de Seine-et-Marne. Elle a également été supprimée en 1982 dans les villes nouvelles.

(15) Ce seuil a été relevé à 1 500 mètres carrés en 1972 (5 000 pour les entrepôts), puis à 3 000 mètres carrés en 1985, puis abaissé en 1995 à 1 000 mètres carrés (3 000 mètres carrés pour les entrepôts). Depuis 1995, il ne concerne plus les utilisations de locaux industriels, mais seulement les constructions « en blanc » de plus de 1 000 mètres carrés (c'est-à-dire sans utilisateur connu au préalable) et les entrepôts de plus de 3 000 mètres carrés.

rale. Une relance de la politique de décentralisation a bien été tentée à partir de 1992, mais sans grands résultats. Actuellement, la quasi-totalité des demandes d'agrément sont acceptées, il est vrai souvent après une négociation préalable qui conduit certaines entreprises, qui s'attendent à un refus, à ne pas déposer de demande.

La procédure d'agrément a été complétée par une taxe spécifique payée lors de l'installation, la redevance, instituée en 1960 et supprimée en 1982 : elle variait alors, selon la localisation, de 25 à 150 francs (3,80 à 22,90 euros) par mètre carré de plancher. En revanche, une taxe annuelle, créée en 1990 pour les bureaux, a été étendue en 1999 aux entrepôts et aux commerces.

À l'inverse, des aides financières et fiscales ont été accordées aux entreprises s'implantant dans les régions prioritaires du point de vue de l'aménagement du territoire : prime de développement industriel ou d'adaptation industrielle (instituée en 1955), plusieurs fois transformée, et devenue en 1982 la prime d'aménagement du territoire (PAT). Depuis 1994, le montant maximal de la PAT est de 50 000 francs (7 622 euros) par emploi (70 000 francs, soit 10 671 euros, dans les zones les plus prioritaires). Les zones où elle peut être obtenue représentent 34 % de la population du pays.

Une évolution importante de la politique du comité de décentralisation a eu lieu à partir de 1967(16). L'agrément a été utilisé aussi comme un outil d'orientation des entreprises à l'intérieur de la région, et pouvait être soumis à la condition d'une implantation dans un secteur prioritaire de la région. En bref, l'agrément a été utilisé pour favoriser le desserrement des activités vers les secteurs de banlieue dépourvus d'activités et particulièrement pour les encourager à s'implanter dans les villes nouvelles (où il n'est même plus exigé depuis 1982). Cette orientation a donc contribué à renforcer et à accélérer un mouvement de desserrement spontané. Les entreprises trouvent en effet souvent intérêt à vendre leurs terrains situés dans Paris ou en proche banlieue et à racheter des terrains beaucoup plus vastes et beaucoup moins chers en banlieue. Une telle opération leur permet de disposer d'une réserve foncière pour une extension ultérieure éventuelle et, souvent, de reconstruire des bâtiments neufs avec le montant de la cession de leurs terrains antérieurs. Ce desserrement a le plus souvent lieu selon un axe radial, par exemple des quartiers nord de Paris ou de la proche banlieue nord vers le Val-d'Oise : ceci permet aux entreprises de conserver l'essentiel de leur main-d'œuvre, des clients et des fournisseurs. Il s'accompagne le plus souvent d'une modernisation des procédés technologiques (y compris le changement de source d'énergie du charbon vers le pétrole ou le gaz, puis vers l'électricité), et donc de progrès importants en matière de productivité.

La procédure d'agrément, complétée par la redevance (et, au début, par des primes à la suppression de locaux en Île-de-France), a bouleversé le paysage de l'industrie en Île-de-France. De 1955 à 1975, période d'expansion économique rapide, elle a freiné la croissance industrielle régionale par la décentralisation et surtout par l'extension en province des entreprises parisiennes ; à partir de 1967, elle a favorisé le desserrement interne à la région. Il en est

(16) À cette date, un Comité de décentralisation unique a remplacé la Commission d'agrément (compétente pour les industries privées) et l'ancien Comité de décentralisation (compétent pour le secteur public).

résulté une désindustrialisation relative de la région, et surtout des secteurs les plus centraux (Paris et la proche banlieue industrielle). Ce mouvement a aussi permis la transformation du tissu urbain de la partie centrale de l'agglomération, les sites des usines étant le plus souvent réutilisés pour construire des immeubles de logements (parfois des bureaux ou des équipements publics). Mais cette politique n'a pas réduit le pouvoir de décision de l'Île-de-France. Si celle-ci ne compte qu'un cinquième des emplois industriels, ses sièges sociaux contrôlent la moitié de ceux-ci et elle réunit la moitié des sièges sociaux des entreprises industrielles de plus de 500 salariés et les trois quarts de celles de plus de 2 000 salariés.

La physionomie actuelle de l'industrie francilienne

Il subsiste encore des traits de la première industrialisation. Les industries lourdes (métallurgie, industrie chimique, matériaux de construction) sont surtout implantées dans les vallées (Seine essentiellement). Les industries automobile et aéronautique sont de moins en moins présentes. Les usines historiques de Citroën (quai de Javel à Paris) et de Renault (à Boulogne-Billancourt) ont fermé et donné lieu à de grandes opérations d'urbanisme (en cours pour Billancourt). Les usines les plus importantes implantées en région parisienne sont en grande banlieue (Citroën à Aulnay-sous-Bois, Renault à Flins). Les industries électriques et électroniques demeurent concentrées en banlieue Est et, de plus en plus, en banlieue Sud.

Paris même ne comporte plus que des industries de luxe (bijouterie, orfèvrerie, parfumerie, maroquinerie, matériels de précision). Il s'agit le plus souvent de petites entreprises, plus artisanales qu'industrielles. Les usines et les entrepôts ont presque complètement disparu. En revanche, les sièges sociaux, les services commerciaux, et parfois les laboratoires, sont souvent demeurés dans Paris ou en proche banlieue. Mais leurs locaux ne diffèrent guère de ceux des activités tertiaires. L'industrie ne marque plus le paysage parisien, comme elle l'a longtemps fait pour les arrondissements du nord, de l'est et du sud.

En banlieue, les implantations industrielles ont changé de caractère. L'industrie ancienne était le plus souvent mêlée à l'habitat ouvrier (encore qu'il se constituait parfois des zones industrielles de fait, par exemple le long des rivières). Depuis les années 1960, les localisations se sont opérées majoritairement dans des zones réservées, les zones industrielles, aménagées par des collectivités locales, des organismes parapublics (notamment des sociétés d'économie mixte liées à la Caisse des dépôts et consignations et dépendant des collectivités locales), voire publics (établissements publics des villes nouvelles), mais aussi privés. On estime à quelque 4 000 hectares la surface de ces zones spécialisées créées depuis les années 1960 (l'industrie occupait, en 1994, 18 500 hectares, soit 1,5 % du territoire régional), surtout dans les banlieues Nord et Est. Ces zones spécifiques ont elles-mêmes évolué dans leur localisation (elles sont actuellement beaucoup moins dépendantes de la desserte ferroviaire et fluviale et beaucoup plus de la desserte routière et autoroutière : l'essentiel des produits sont en effet transportés par camions et la plus grande part de la main-d'œuvre est motorisée). Elles ont aussi évolué dans leur conception. Ce sont de plus en plus les mêmes zones qui accueillent les unités de production, les ser-

vices centraux et commerciaux, mais aussi des laboratoires et des services de recherche, de petites entreprises de service, des grandes surfaces commerciales spécialisées, voire des immeubles de bureau. La terminologie utilisée a suivi cette évolution. On ne crée plus de zones d'activités industrielles. On a préféré successivement les zones d'activités économiques, les parcs d'activités (supposés aménagés sur le plan paysager et à faible densité), les parcs technologiques (voire les parcs scientifiques), les technopôles⁽¹⁷⁾.

Les technopôles sont devenus la forme préférée d'accueil des activités. Chaque collectivité souhaite en disposer, espérant attirer ainsi les emplois les plus gratifiants pour son image. La réalité est souvent différente. Les technopôles français abritent des activités très diversifiées : activités de haute technologie, voire laboratoires et centres de recherche publics ou privés et même établissements d'enseignement supérieur, mais aussi des établissements banals de grandes entreprises, des petites et moyennes entreprises travaillant sur des contrats publics ou en sous-traitance, voire des antennes d'administrations publiques, des investisseurs immobiliers et même des zones d'habitat. Le rôle de diffusion de l'innovation qu'ils sont censés remplir est souvent un mythe. Les relations avec les établissements d'enseignement supérieur et avec les grands organismes de recherche sont le plus souvent faibles ou inexistantes. Les technopôles ont cependant en général en commun de bénéficier d'une bonne desserte (parfois sur un nœud du réseau de transport), une localisation qui se veut prestigieuse, une densité modérée (coefficient d'emprise au sol de l'ordre de 0,20), une architecture de qualité, un aménagement paysager (ces derniers aspects étant régis par le cahier des charges), la présence d'équipements et de services communs plus nombreux que dans les zones d'activités ordinaires.

La mode des technopôles doit être reliée à une autre évolution des localisations d'activités, y compris industrielles. La plupart des chefs d'entreprise attachent une importance primordiale au prestige de l'adresse de leurs établissements. Il y a donc de moins en moins de différence entre les implantations industrielles et celles du secteur tertiaire.

Cette transformation de l'industrie francilienne, plus rapide qu'ailleurs, se répercute aussi sur le plan spatial. Les activités de production sont plus nombreuses en grande couronne (voire dans les parties du Bassin parisien limitrophes de l'Île-de-France, qui ont accueilli de nombreuses activités décentralisées). Elles sont surtout présentes dans les banlieues nord-ouest, nord et est. Elles sont limitées dans Paris à l'artisanat et aux productions de luxe. Même la banlieue industrielle, l'ancienne ceinture rouge de Paris, comporte de moins en moins d'usines et de plus en plus d'activités qui ne diffèrent guère, pour ceux qui les exercent, de celles du secteur tertiaire. Les activités de conception (centres de recherche, bureaux d'études, laboratoires) se concentrent en banlieue sud-ouest, la logistique à l'est, autour de et entre les aéroports d'Orly et de Roissy-Charles-de-Gaulle.

(17) Qui se baptisent le plus souvent, de façon abusive, technopoles. En fait, cette expression devrait être réservée à des villes (*polis*) ayant une dominante d'activités de haute technologie, alors que les zones localisées sont des pôles de développement locaux (technopôles).

Cette évolution relativise l'affirmation de l'Île-de-France comme première région industrielle française. Cela demeure exact en termes de pouvoir de décision, de poids économique, de capitaux et d'investissements industriels (un cinquième environ du total national), de salaires distribués, d'exportations, de productivité des emplois (moitié plus qu'en province), mais plus en termes de production. L'Île-de-France est la région qui compte, de loin, le plus fort taux de création d'entreprises industrielles et le plus fort taux de mobilité de celles-ci. Aujourd'hui, cependant, l'industrie francilienne évolue avant tout au gré des disparitions, des restructurations, des fusions d'entreprises, des plans sociaux. Cela se traduit par la disparition de nombreuses petites entreprises, tandis que les entreprises moyennes apparaissent comme les plus créatrices d'emplois. En termes d'emplois, en 1999, la construction (222 000 emplois) est la branche industrielle la plus importante de la région, dépassant les industries de biens de consommation (186 000), les industries de biens d'équipement (161 000), les industries de biens intermédiaires (130 000), les industries agricoles et alimentaires (56 000), l'énergie (53 000) et l'industrie automobile (47 000).

Globalement, l'Île-de-France comptait, en 1975, 1,8 million d'emplois industriels (1,4 dans les industries de transformation et 0,4 million dans le bâtiment et les travaux publics, alors en pleine activité). Trois personnes actives sur huit étaient ouvriers. Trente ans plus tard, il y a environ 850 000 emplois industriels (dont le quart dans le BTP) (tableau 8).

Cette désindustrialisation de l'Île-de-France crée des poches de chômage dans les communes touchées par la décentralisation, le desserrement ou, de plus en plus, la fermeture d'établissements industriels. Les élus locaux s'en sont inquiétés, d'autant que cela entraînait le départ d'ouvriers et menaçait l'électorat de certains d'entre eux. De nombreuses municipalités de la ceinture industrielle ont ainsi changé de bord politique. Les élus régionaux se sont à leur tour préoccupés, depuis l'élection au suffrage universel du conseil régional (1986), de cette perte de substance économique réelle.

Le tertiaire, moteur de l'économie francilienne

L'irrésistible progression du secteur tertiaire

Le secteur tertiaire est devenu nettement prépondérant en Île-de-France, au moins en termes d'emplois. Il représentait en effet, au recensement de 1999, près de 4 millions d'emplois, soit près de cinq emplois sur six et le quart des emplois tertiaires en France (environ 16 millions et 70 % au plan national).

On connaît mal l'évolution passée de ce secteur, l'attention s'étant très tôt focalisée sur l'industrie. Longtemps, on a considéré que les activités tertiaires ne faisaient qu'accompagner la croissance de la population et celle des activités industrielles. Tel était le sens de la théorie, dominante jusqu'à la dernière génération, de la base industrielle.

Pourtant, à la veille de la révolution industrielle, l'emploi dans Paris et dans les premiers faubourgs était essentiellement tertiaire (dans le reste de la région, l'agriculture dominait) :

- emplois administratifs, encore peu nombreux ;
- armée, police, pompiers, etc. ;

Tableau 8. - Évolution de l'emploi par secteur d'activité en Île-de-France (1990-1999) (en milliers et en %)

Secteur d'activité (1)	1990		1999	
	Emplois	%	Emplois	%
Secteur primaire : agriculture, sylviculture, pêche	25	0,5	23	0,5
Secteur secondaire	1 072	22,5	855	17,7
dont				
- Industries agricoles et alimentaires	70	1,5	56	1,2
- Industries de biens de consommation	240	5,0	186	3,8
- Industrie automobile	65	1,4	47	1,0
- Industrie de biens intermédiaires	197	4,1	130	2,7
- Énergie	60	1,3	53	1,1
- Construction	222	4,6	222	4,6
- Industrie de biens d'équipement	218	4,6	161	3,3
Secteur tertiaire	3 677	77,0	3 963	81,9
dont				
- Commerce	651	13,6	628	13,0
- Transports	262	5,5	266	5,5
- Activités financières	269	5,6	246	5,1
- Activités immobilières	122	2,6	100	2,1
- Services aux entreprises	806	16,9	925	19,1
- Services aux particuliers	388	8,1	459	9,5
- Éducation, santé, action sociale	670	14,0	767	15,8
- Administration	509	10,7	572	11,8
Total	4 774	100,0	4 841	100,0

(1) Nomenclature d'activités française (NAF) regroupées en 16 postes (devenue la nomenclature économique de synthèse (NES), en vigueur depuis 1993).

Source : INSEE, Recensements de la population 1990 et 1999.

- commerces ;
- professions libérales, notamment médicales et juridiques ;
- services urbains (eau, hôpitaux peu nombreux) ;
- établissements d'enseignement, essentiellement primaires (encore que l'enseignement, non encore obligatoire, était loin de concerner l'ensemble de la population) ;

- domestiques (on en comptait 67 500 à Paris en 1846 sur une population de 1 million environ) et autres services aux particuliers (tailleurs, bottiers, etc.) ;

- petits métiers : on estime à 40 000 le nombre des chiffonniers de Paris vers 1900.

À côté de cela, certaines branches du secteur tertiaire, importantes aujourd'hui, n'existaient pas ou presque pas :

- les services aux entreprises ;
- les transports (limités aux cochers de voitures de maîtres) ;
- les banques et autres activités financières offraient encore très peu d'emplois.

Le XIX^e siècle a été celui du développement industriel. Le secteur tertiaire (on n'employait pas à l'époque cette expression, introduite par Allan Fisher et popularisée en 1940 par Colin Clark) a connu également un développement rapide, mais a perdu en proportion.

Au XX^e siècle, le secteur tertiaire a commencé à croître à nouveau plus vite que l'industrie. Dans l'entre-deux-guerres, les deux secteurs ont une importance comparable en termes d'emplois : c'est vers 1930, à l'occasion de la crise économique, que le secteur tertiaire dépasse l'industrie.

C'est après la seconde guerre mondiale que la progression du secteur tertiaire a été la plus spectaculaire. En 1975, celui-ci représente deux fois plus d'emplois que l'industrie. À partir du début des années 1970, il a même dû compenser, et en fait au-delà, le déclin de l'industrie. Sa progression a été très rapide : un peu moins de 2,2 millions d'emplois (55 % du total) en 1962, près de 2,9 millions en 1975 (62 %), 3,7 millions (77 %) en 1990 et 4 millions environ actuellement. Il représente, en 2003, plus du quintuple du secteur secondaire.

Les politiques de décentralisation et de desserrement des activités tertiaires

Le secteur tertiaire a, comme l'industrie, été l'objet de politiques de décentralisation et de desserrement, mais celles-ci ont été beaucoup moins efficaces. Quelques mois après son institution pour les établissements industriels, l'agrément a été étendu par le décret du 30 juin 1955 aux services et établissements de l'État ainsi qu'aux centres de recherche, aux organismes d'études et aux laboratoires. Un comité de décentralisation fut alors créé pour examiner les demandes du secteur public (dépendant de l'État ou soumis à son contrôle), dont les avis s'imposent (théoriquement) au gouvernement. Ce comité a été fusionné en 1967 avec la commission d'agrément, chargée des entreprises privées, sous cette dernière dénomination. Un décret du 30 décembre 1958 étendait l'agrément à la construction de bureaux du secteur privé. Le seuil initial de 500 mètres carrés de plancher en 1958 a été relevé à 1 000 mètres carrés en 1972, puis à 2 000 mètres carrés en 1985, mais réduit à nouveau à 1 000 mètres carrés en 1995. L'agrément peut être accordé « en blanc » pour des locaux à construire, dont l'utilisateur n'est pas connu à l'avance (on parle d'« agrément constructeur »). Dans ce cas, l'utilisateur doit à son tour demander l'agrément avant son installation (on parle alors d'« agrément utilisateur »). Un texte de 1985 a assoupli l'agrément (qui n'est plus nécessaire en cas de reconstruction ou de réhabilitation sans augmentation de surface). L'agrément constructeur est supprimé pour faciliter la construction de bureaux, mais est rétabli en 1990 dans Paris centre et ouest et dans 24 communes des Hauts-de-Seine (zone dite I) face à l'excès de construction de bureaux au cours des années précédentes. En 1990 également, le gouvernement a fixé le principe de n'accorder l'agrément dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) que si y est construite une surface de logement minimale (deux fois plus importante que celle des bureaux dans la zone I). Cette mesure a été généralisée à toute la région en 1994 (le rapport logements/bureaux variant selon la localisation). Enfin, face à la crise du marché des bureaux, l'agrément utilisateur a été suspendu provisoirement en 1993, puis supprimé en 2000.

Comme pour les industries, la création (ou l'extension) des bureaux a également été soumise à partir de 1960 à la redevance, taxe payée une seule fois. Cette taxe est d'ailleurs d'un montant beaucoup plus élevé que pour les locaux industriels et a été relevée à plusieurs reprises. Son montant actuel varie, selon la localisation, entre 400 et 1 600 francs (61 et 244 euros) par mètre carré. Comme l'agrément, elle a été supprimée dans les villes nouvelles en 1982 pour favoriser le desserrement des bureaux vers celles-ci.

Comme pour l'industrie encore, en contrepartie de la redevance, une prime à la localisation d'entreprises tertiaires (fondue en 1982 dans la prime d'aménagement du territoire : PAT) a été créée avec les mêmes taux *maxima* que pour l'industrie, mais avec un zonage différent (tout le pays, sauf le Bassin parisien, pour le taux normal ; un certain nombre d'agglomérations et de pôles de recherche pour le taux maximal).

Il s'y ajoute, depuis 1990, une taxe annuelle, dont le montant actuel varie, pour les bureaux du secteur privé, selon les zones, de 21 à 74 francs (de 3,20 à 11,30 euros) par mètre carré (de 19 à 37 francs soit de 2,90 à 5,60 euros pour les bureaux du secteur public et des associations). Cette taxe a été étendue en 1999 aux commerces (12 francs soit 1,80 euro par mètre carré quelle que soit la localisation).

L'État se devait de donner l'exemple en matière de décentralisation. Dès 1955, ses locaux ont été soumis à l'agrément. Mais il s'est heurté bien souvent aux réactions des personnels concernés. Trop souvent, par ailleurs, la décentralisation a été effectuée dans la circonscription électorale du ministre de tutelle ou d'un élu bien placé. Cette politique a cependant été spectaculairement relancée en 1991 sous le terme de délocalisation. Le principe du transfert en province de 10 000 emplois (objectif porté à 30 000 en 1993) a été retenu. Pour faire accepter ces mesures, il fut décidé que cela ne se ferait que sur la base du volontariat, du maintien des missions du service public et d'indemnités aux personnes concernées.

Les résultats de la politique de décentralisation ont été plus modestes que pour l'industrie : faibles jusqu'à la crise du pétrole, très faibles ensuite. Outre qu'il s'agit souvent de petites entreprises, leurs attaches régionales (main-d'œuvre, clientèle, etc.) sont souvent fortes. Entre 1954 et 1968, le secteur tertiaire croît de 700 000 emplois en Île-de-France et de 1,5 million en province. On a estimé que la décentralisation tertiaire avait permis, des débuts au milieu des années 1980, 700 transferts totaux ou partiels, entraînant la suppression de 60 000 emplois en Île-de-France (alors que le gain net a été d'un million d'emplois tertiaires pour la région). En outre, le pouvoir de décision s'est plutôt renforcé dans la capitale. Les surfaces de bureau agréées ont beaucoup varié selon la conjoncture économique. En revanche, la politique de desserrement, interne à la région, entreprise à partir de 1967, a été beaucoup plus efficace, notamment au bénéfice des villes nouvelles, car les entreprises ne quittaient pas le bassin d'emploi et le marché francilien.

La politique de délocalisation des services publics n'avait donné que des résultats modestes jusqu'au plan de 1991-1993. Ce dernier avait été accueilli avec scepticisme. Il a pourtant eu des résultats tangibles. Un bilan, établi au 1^{er} juillet 1998, faisait état de 18 000 emplois délocalisés ou en cours de délocalisation et on espérait atteindre un total de 25 000, proche de l'objectif fixé. Parmi

ces emplois figurent des services prestigieux : de nombreux laboratoires du CNRS, l'École nationale d'administration (ENA) à Strasbourg, le service technique de la navigation aérienne, la Seita, etc.

La physionomie actuelle du secteur tertiaire

Le secteur tertiaire (tableau 8) recouvre des activités très diverses qu'il convient d'analyser séparément. Ce n'est pas par la surface qu'elles occupent au sol (0,17 % en Île-de-France, 2,5 % à Paris même) qu'elles jouent un rôle essentiel, mais par l'emploi qu'elles offrent et par les pôles autour desquels elles s'ordonnent, qui structurent l'espace urbain.

Les administrations publiques (y compris l'armée, la police et les collectivités territoriales) regroupaient, en 1999, 572 000 emplois hors secteurs de la santé, de l'éducation et de l'action sociale, qui en représentent 767 000. Au total, ce secteur non marchand du tertiaire totalise le tiers de l'emploi tertiaire en Île-de-France, près de trois emplois sur dix en 2003 (or, ces chiffres ne comprennent pas les effectifs des sociétés publiques rattachées à une autre branche : RATP, SNCF, EDF-GDF par exemple). L'importance de ce secteur tient à la présence d'activités de portée nationale (ministères, services publics nationaux), voire internationale (organismes internationaux, comme l'UNESCO, ambassades, etc.). Il a connu une expansion continue.

Ces emplois sont très concentrés dans Paris (la moitié environ) et même dans certains quartiers : les 7^e (et, dans une moindre mesure, le 8^e) pour les administrations centrales, le 4^e pour les emplois dépendant de la ville de Paris, le 5^e et le 6^e pour l'enseignement supérieur. Une tendance au desserrement est néanmoins perceptible. Au fur et à mesure de la croissance de leurs effectifs, administrations et services publics sont contraints de rechercher des localisations annexes proches (le 7^e arrondissement en a accueilli le plus grand nombre), mais souvent moins centrales (et donc moins coûteuses), voire de se délocaliser complètement. Le mouvement général s'effectue vers l'ouest et le sud pour les administrations (le 15^e arrondissement apparaît un peu comme une extension du 7^e sur ce plan), vers le sud (13^e et 14^e arrondissements pour l'enseignement supérieur, mais aussi la banlieue Sud, notamment le long de l'axe de la ligne B du RER). On peut citer à titre d'exemples le ministère de l'Équipement, dont l'essentiel des services se sont regroupés à La Défense, ou la Bibliothèque nationale de France, construite dans le quartier de Tolbiac dans le 13^e, où elle sera bientôt rejointe par l'Université de Paris VII dans le cadre de l'opération Seine-Rive gauche.

Les emplois administratifs ne correspondent pas seulement aux administrations et services publics nationaux. Si les services de la région se sont implantés dans le 7^e arrondissement, ceux des départements sont le plus souvent regroupés au chef-lieu. La réforme administrative de 1964 (effective en 1966) a beaucoup contribué au développement de Bobigny (Seine-Saint-Denis), de Créteil (Val-de-Marne), d'Évry (Essonne) et de Cergy (Val-d'Oise), de même qu'il a conforté Versailles (Yvelines), Melun (Seine-et-Marne) et Nanterre-La Défense (Hauts-de-Seine). Les administrations des collectivités locales et les services publics destinés aux particuliers (écoles, collèges et lycées, services de santé, action sociale et sécurité sociale) sont mieux répartis en fonction des

besoins de la population. Encore certains d'entre eux demeurent-ils très concentrés dans Paris. Tel est le cas des hôpitaux spécialisés, des théâtres nationaux, des musées, tous équipements qui, il est vrai, ont une vocation régionale, voire nationale.

Les institutions financières (banques et assurances notamment), qui représentent plus de 245 000 emplois, sont, comme les sièges sociaux des grandes entreprises, regroupées en majorité dans le centre des affaires. Celui-ci a évolué progressivement depuis un siècle au moins – il s'est déplacé vers l'ouest – et s'est étendu. Il demeure cependant essentiellement sur la rive droite de la Seine : depuis les localisations traditionnelles dans le 1^{er} arrondissement (près de l'ancienne localisation du ministère des Finances au Louvre), le 2^e et le 9^e (près de la Bourse) jusqu'à La Défense, voire au-delà (Rueil-Malmaison) en passant par le 8^e (Champs-Élysées, Triangle d'or du quartier du Roule), le nord du 16^e et le sud-ouest du 17^e et Neuilly-sur-Seine. Des pôles secondaires sont néanmoins apparus avec la Tour Montparnasse d'abord, dans le Front-de-Seine (Paris 15^e), autour de la gare de Lyon et du nouveau ministère des Finances (Bercy, Paris 12^e). Les centres plus extérieurs, notamment ceux des villes nouvelles, ont rarement attiré mieux que des services de routine desserrés des entreprises dont le siège demeurerait dans le centre des affaires, ou des sièges d'entreprises moyennes. Ces centres, pas davantage que les nouveaux pôles régionaux (Roissy-CDG, Massy-Orly), n'ont réussi à contrebalancer, au cours de la dernière génération, l'attraction de La Défense. Cette opération, décidée en 1958, a été longue à prendre corps (l'arrivée du RER, en 1969, a été décisive). Mais elle a ensuite bénéficié de sa localisation (à l'ouest du centre des affaires) et d'un effet cumulatif. De nombreuses grandes entreprises industrielles et financières (assurances) y ont regroupé leurs services, tout en réalisant une opération de prestige avec une tour de bureaux portant leur nom. Au total, si la part du centre des affaires (étendu jusqu'à La Défense) diminue en valeur relative, son poids augmente en valeur absolue (nombre de sièges sociaux et d'emplois et surtout pouvoir de décision économique). Le desserrement des bureaux est une réalité, mais n'affecte en rien la puissance économique du centre traditionnel.

Les services aux entreprises représentent une masse d'emplois très supérieure à celle des institutions financières : 925 000 emplois. Il s'agit d'activités très diverses, parmi lesquelles quelques-unes sont en progression spectaculaire depuis une génération, parfois plus récemment. On citera les bureaux d'études et de conseil (depuis les années 1960) et les entreprises d'informatique. Leur croissance est en partie liée à la tendance de la plupart des grandes entreprises (et des services publics) à externaliser un certain nombre de services qui ne correspondent pas à leur vocation première (ce qu'on appelle leurs « métiers de base »). Il s'agit aussi d'activités moins prestigieuses, industrielles ou tertiaires. On citera l'imprimerie, la diffusion de documents, la publicité, le gardiennage et l'entretien des locaux. Ces services, moins concentrés que les administrations, les sièges sociaux ou les institutions financières, recherchent cependant souvent la proximité de leur clientèle, ce qui les conduit, dans de nombreux cas, à des localisations péri-centrales (Paris hors des quartiers chers, proche banlieue).

Les services aux particuliers représentent 459 000 emplois. Les services collectifs, sociaux et personnels offrent plus de 200 000 emplois ; les services domestiques 60 000 seulement ; les hôtels-café-restaurants, dont la clien-

tèle est composée de particuliers mais aussi d'entreprises et surtout de touristes, représentent près de 200 000 emplois salariés.

Les activités immobilières représentent 100 000 autres emplois.

Les transports et télécommunications ont connu une croissance relativement lente, qui ne s'est guère accélérée malgré l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les transports regroupent 266 000 emplois, soit le quinzième du secteur tertiaire francilien.

Enfin, le dernier pôle important d'emplois est constitué par le commerce. Cette branche comporte le commerce de gros, le commerce de détail et des activités telles que la réparation automobile. Il totalise environ 628 000 emplois en Île-de-France. Ces activités sont en fait très diverses et obéissent à des critères de localisation très différents. Le commerce de gros recherche la proximité des entreprises industrielles, mais aussi des terrains bon marché et une bonne accessibilité (routière essentiellement) : il est souvent situé en grande banlieue. Le commerce de détail est lui-même diversifié.

La structure sociale, reflet de celle des activités

Il ne faut pas confondre la structure économique, traduite par les branches d'activités, et la structure sociale, traduite par la répartition de la population active par catégorie socioprofessionnelle. Cette erreur est pourtant communément commise, qui conduit à assimiler trop vite les emplois de l'industrie à des ouvriers et ceux du secteur tertiaire à des cadres ou des employés. Une autre confusion, presque aussi fâcheuse, consiste à évoquer « le tertiaire du secondaire » pour parler des cols blancs (cadres, employés) de l'industrie, voire du « secondaire du tertiaire » pour désigner les ouvriers du secteur tertiaire. Or, la région Île-de-France se caractérise par l'importance des emplois non manuels dans l'industrie, parce qu'elle recourt à des procédés innovants (automatisation, informatisation) et parce que beaucoup de sièges sociaux, de services commerciaux, de laboratoires et de centres de recherche sont concentrés dans la région.

De fait, les ouvriers ne représentent plus que le quart des emplois dans l'industrie francilienne. Ils sont paradoxalement presque aussi nombreux en proportion dans le secteur tertiaire (un emploi sur cinq). Ainsi, compte tenu de la place prise par le secteur tertiaire (plus de quatre emplois sur cinq), il y a aujourd'hui en Île-de-France plus de trois fois plus d'ouvriers dans le secteur tertiaire que dans l'industrie(18).

(18) S'il est facile d'imaginer la nature des emplois de « cols blancs » de l'industrie (encore qu'on en sous-estime facilement le nombre), il est moins aisé d'identifier les ouvriers (« cols bleus ») du tertiaire. On citera pêle-mêle à titre d'exemples :

- les ouvriers qui assurent des tâches d'entretien des locaux des administrations, des services publics et des entreprises qui ont « internalisé » ces fonctions ;
- les ouvriers du nettoyage intégrés aux entreprises ou travaillant dans des entreprises spécialisées ;
- les conducteurs de poids lourds des entreprises qui assurent elles-mêmes cette fonction (transport « pour compte propre ») et des entreprises qui assurent ces services pour des tiers (« transport pour compte d'autrui ») ;
- les ouvriers de divers services publics ou sociétés para-publics ;
- les ouvriers travaillant dans les commerces ;
- les ouvriers de la réparation automobile.

La structure socioprofessionnelle de la population francilienne a évolué avec celle des activités. Avant la révolution industrielle, la « bourgeoisie » représentait un tiers de la population parisienne, mais elle était très diverse, tant par ses activités que dans ses revenus. Les domestiques étaient nombreux, plus que les ouvriers. Ceux-ci ont crû en effectif comme en proportion tout au long du XIX^e siècle. La classe ouvrière (dans son acception réduite : les ouvriers) devient peu à peu majoritaire en Île-de-France comme dans le reste du pays et représente même, vers 1930, plus de la moitié des emplois. Son importance décroît ensuite : elle ne représente plus que 4 emplois sur 10 en 1954, 3 sur 10 en 1975 et 2 sur 10 en 1999.

D'autres groupes professionnels reculent en importance relative : les patrons de l'industrie et du commerce, les personnels de service, les « autres professions » (armée, clergé, police, etc.) et, bien sûr, les agriculteurs et les salariés agricoles.

Dans le même temps, la progression des « cols blancs » (cadres, professions libérales, professions intermédiaires, employés) ne cesse d'augmenter. La progression la plus spectaculaire est celle des cadres supérieurs, dont la proportion a fait plus que doubler pendant les Trente Glorieuses. Celle des professions intermédiaires se ralentit. De même, les employés progressent en pourcentage des emplois jusque vers 1975, puis diminuent.

En fait, le plus souvent, on classe la population, dans son ensemble, en fonction de la catégorie socioprofessionnelle du chef de ménage(19) (tableau 9), car on considère que c'est celle-ci qui caractérise le mieux le niveau social des membres du ménage. Cela souligne la part des ménages dont le chef est inactif (trois sur dix), retraité notamment (23,5 %). Cela conduit aussi à gonfler la part des ouvriers et des professions supérieures et à réduire celle des employés, car le chef de ménage est souvent plus qualifié que les autres personnes actives du ménage et que de nombreuses employées sont conjointes d'ouvriers. Selon ce critère, parmi les ménages dont le chef est une personne active, quatre grands groupes représentent l'essentiel de la population :

- les cadres supérieurs, professions libérales et patrons de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (un tiers) ;
- les professions intermédiaires et les « autres professions » (un quart) ;
- les employés de bureau, de commerce, des services, y compris domestiques (un cinquième) ;
- les ouvriers (un cinquième également).

Si l'on revient au critère de la structure socioprofessionnelle des emplois, les cadres et professions intermédiaires sont en nombre presque égal aux employés et aux ouvriers, mais les employés dépassent nettement les ouvriers.

Quel que soit le critère retenu, c'est là une évolution très sensible par rapport à celle de l'entre-deux-guerres (une moitié d'ouvriers, un quart d'employés) et même par rapport aux Trente Glorieuses. Une telle situation est unique dans l'histoire, mais aussi dans l'espace : au plan national, les ouvriers

(19) De la personne de référence du ménage, dans le langage de l'INSEE.

demeurent encore la catégorie la plus représentée parmi les chefs de ménage : plus du quart, dépassant largement dans l'ordre les professions supérieures (y compris les patrons), les professions intermédiaires et les employés.

Bilan

Pour beaucoup de chercheurs et d'analystes, le critère de l'activité économique de l'entreprise est dépassé, puisqu'une part importante des emplois ne correspond pas à l'activité première de celle-ci, en particulier dans l'industrie, où les ouvriers sont devenus, au moins en Île-de-France, minoritaires. La classification par catégorie socioprofessionnelle, qu'on la considère selon les emplois ou selon la catégorie du chef de ménage, est tout aussi critiquable, tant sont hétérogènes les catégories. Quel rapport entre le patron d'une grande entreprise et le petit commerçant ou l'artisan, entre l'avocat ou le médecin et l'artiste ou l'acteur, entre l'instituteur et le contremaître (ceux-ci ont d'ailleurs longtemps été classés avec les ouvriers qualifiés), entre l'employé de commerce ou le domestique et le militaire ou le policier, entre l'ouvrier d'usine et le chauffeur ? Ceci a conduit à rechercher d'autres classifications qui rendraient mieux compte des enjeux économiques actuels et de la hiérarchie sociale (v. chapitre 3).

Les équipements publics et privés : le retard rattrapé, mais des disparités spatiales

La qualité de vie dans une agglomération, dans un quartier, dépend largement du niveau et de la qualité des équipements publics et privés. Longtemps, la banlieue est apparue défavorisée sur ce plan. Ceci a valu pour la banlieue industrielle - Haussmann et ses successeurs ne se sont guère préoccupés de l'organiser -, puis pour les lotissements de l'entre-deux-guerres - ceux-ci ne réalisaient pas les équipements et les communes n'avaient pas les moyens de le faire à leur place -, les grands ensembles (qui ont résolu la crise du logement, mais ont oublié de créer des activités et des équipements), et, enfin, la péri-urbanisation.

Le retard en équipements publics était tel au début des années 1960 qu'un vaste plan de rattrapage, étalé sur douze ans, le programme duodécennal (1963-1975), a été le premier grand projet de Paul Delouvrier, en même temps qu'il faisait établir le schéma directeur régional de 1965 et qu'il engageait une vaste politique foncière. Vers cette époque, on introduisit des normes d'équipements qui, si on peut leur reprocher leur rigidité, avaient le mérite de mesurer l'effort à accomplir en la matière pour remettre à niveau des banlieues existantes et pour l'avenir. Deux de ces grilles ont joué un rôle important : la grille Dupont (1959) pour les grands ensembles, puis la grille de l'IAURP pour les villes nouvelles (1967-1974). À partir de 1983, dans le contexte de la décentralisation, la programmation des équipements publics a été du ressort des collectivités territoriales, utilisant comme elles l'entendaient la dotation globale d'équipement reçue de l'État.

Les équipements nécessaires à la vie urbaine sont multiples. Par commodité, on distinguera ici ceux qui assurent l'approvisionnement de la ville et de ses habitants de ceux qui sont liés à la vie culturelle, éducative, sanitaire, ludique et sportive. Enfin, un nouveau souci devient prioritaire : celui de la pré-

Tableau 9. - La structure socioprofessionnelle de la population d'Île-de-France en 1999 (ménages selon la catégorie socio-professionnelle de la personne de référence)

Département ou couronne	Agriculteurs et exploitants	Indépendants	Cadres supérieurs	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers	Retraités	Autres inactifs	Ensemble
Paris	193	52 999	287 370	167 608	150 364	84 389	248 050	119 629	1 110 602
Petite couronne	285	76 206	257 709	271 765	268 736	269 046	401 795	103 090	1 648 632
Grande couronne	4 835	85 459	281 510	332 144	239 290	313 976	408 529	84 646	1 750 389
Total Île-de-France	5 313	214 664	826 589	771 517	658 390	667 411	1 058 374	307 365	4 509 623
France métropolitaine	377 654	1 189 966	2 283 985	3 349 275	2 732 961	4 627 333	7 143 836	2 103 062	23 808 072

Source : INSEE, Recensement de la population 1999.

servation de l'environnement, des paysages, et en particulier la lutte contre le bruit et les nuisances.

L'approvisionnement d'une métropole

La ville ne doit pas manquer d'énergie, de matières premières, ni d'eau. Il faut faire venir la nourriture et évacuer ses déchets.

L'approvisionnement en énergie et en matières premières

L'Île-de-France accapare le septième environ de la consommation énergétique nationale. Cette part relativement faible s'explique par une motorisation moindre et par la faible présence d'industries lourdes. Cela représente cependant environ 30 millions de tep(20) par an. Les besoins en énergie ont concerné surtout le pétrole, le gaz et l'électricité. Le transport du pétrole est essentiellement assuré par oléoducs (celui qui relie Paris au Havre a été triplé). Celui du gaz par gazoduc, également depuis Le Havre et Fos-sur-mer (gaz d'Algérie), depuis le Nord (gaz des Pays-Bas et de Norvège), de la Lorraine (gaz des hauts fourneaux), mais plus de Lacq, dont le gisement, en voie d'épuisement, n'est plus exploité. Le stockage du pétrole est assuré dans des réservoirs proches des rivières. Il existe une raffinerie en Seine-et-Marne, celle de Grandpuits, alimentée par oléoducs depuis Mantes, Soisy-sur-Seine et Melun. Le stockage du gaz est assuré dans des gazomètres (Gennevilliers, Alfortville, etc.) et, de plus en plus, en souterrain (Beynes, Saint-Illiers, etc.).

L'électricité est devenue, depuis la crise du pétrole, la principale source d'énergie en Île-de-France. Traditionnellement, elle était fournie par des centrales thermiques (Gennevilliers, Persan-Beaumont, Vaires-sur-Marne, Porcheville, Montereau, etc.) consommant du charbon, du pétrole ou du gaz. L'électricité nucléaire a pris le dessus au cours des années 1980.

Le chauffage est assuré par des produits pétroliers (fioul), par le gaz de ville (GDF) et, de plus en plus, par l'électricité.

Le transport de marchandises (fret) fait appel à des transferts intermodaux de plus en plus assurés dans des plates-formes logistiques qui ont une vocation à la fois régionale, nationale et internationale. Il en existe déjà, notamment à Rungis, Melun-Sénart, Marne-la-Vallée, Roissy, Aulnay-sous-bois, Cergy et Trappes. Il existe également des plates-formes portuaires (Bonneuil, Gennevilliers, Limay). De nouvelles plates-formes sont prévues, notamment à Arpajon et en amont, à Épône.

L'eau

L'approvisionnement en eau est devenu un souci majeur dans de nombreuses agglomérations. La qualité de cette eau également. Les questions à résoudre sont les suivantes :

- assurer un approvisionnement suffisant pour les besoins de la population, et des activités (industrie, centrales électriques) et de l'agriculture

(20) Tonnes-équivalent pétrole : les consommations des différentes sources d'énergie sont converties en tep en appliquant des coefficients correspondant à leur contribution énergétique.

(on estime les besoins à environ 500 litres par jour par habitant, soit près de 6 millions de mètres cubes pour la région, mais la consommation actuelle est de l'ordre de 3 millions de mètres cubes, dont un tiers consommé par EDF) ;

- assurer la qualité de l'eau grâce à des stations d'épuration ;
- distribuer cette eau à travers des réseaux ;
- évacuer et éventuellement recycler les eaux usées ;
- éviter les inondations en cas de crues ;
- permettre le transport fluvial ;
- profiter des cours et des plans d'eau à des fins paysagères et de

loisirs.

Le principe de base de l'approvisionnement en eau en Île-de-France, celui des réseaux séparatifs (eau potable d'une part, eau industrielle d'autre part) a été défini par l'ingénieur Eugène Belgrand, proche collaborateur d'Haussmann. La capacité d'approvisionnement a alors été décuplée.

Dans les années 1960, un véritable plan de bataille fut mis en place. Les agences financières de bassin (devenues agences de l'eau) furent instituées par la loi sur l'eau de 1964 (l'Île-de-France est concernée par l'Agence Seine-Normandie). Des barrages-réservoirs, beaucoup plus importants que ceux aménagés dans les années 1930, furent construits pour constituer des réserves et pour limiter les crues et, donc, les risques d'inondations. Des usines de traitement des eaux furent modernisées ou construites sur la Seine et sur la Marne (plus une à Méry-sur-Oise). Les eaux de surface assurent plus des deux tiers de l'approvisionnement, le reste provenant des eaux souterraines (destinées en priorité à l'eau potable, mais qui sont insuffisantes pour couvrir tous les besoins). L'Agence Seine-Normandie a établi en 1978 un schéma régional d'alimentation en eau prévoyant de nouveaux barrages-réservoirs.

Le réseau d'assainissement était également très réduit (140 km) avant Belgrand. Celui-ci le porta à 600 kilomètres. Il dépasse aujourd'hui 2 000 kilomètres. Le réseau actuel repose avant tout sur l'usine d'épuration d'Achères (qui peut traiter 2,7 millions de m³ par jour), projetée dès 1930 et mise en service en cinq tranches entre 1940 et 1990. La station de Valenton (300 000 m³), plus récente, est beaucoup moins importante. Le réseau actuel est un réseau dit unitaire, mêlant les eaux pluviales et les eaux usées (« tout à l'égout ») sauf dans certains secteurs (villes nouvelles) où l'on a préféré des réseaux séparatifs.

L'approvisionnement alimentaire

Paris était, depuis le Moyen Âge, approvisionné par un marché central, celui des Champeaux. Sous Haussmann, il fut transformé et agrandi, notamment avec la construction des halles de Baltard (1862) qui lui ont donné son nom. Un siècle plus tard, les halles étaient devenues insuffisantes et, après de longues hésitations, furent transférées en 1969 à Rungis sur un site desservi par l'autoroute A 6, ouverte en 1960 et doublée depuis (C 6). Le marché-gare de Rungis, qui a le statut de marché d'intérêt national (MIN), est le plus important du monde. Il offre, sur 232 hectares, 727 000 mètres carrés de plancher, dont 470 000 pour les pavillons de vente, complétés par des entrepôts frigorifiques, des bureaux et divers services. Il traite près de 1 735 000 tonnes de produits alimentaires par an. On y trouve plus de 1 400 entreprises, dont 556 grossistes, 194 courtiers et

sociétés d'import-export, 267 producteurs-vendeurs et 390 sociétés de services. Il offre quelque 12 000 emplois (non compris la zone industrielle attenante) et accueille 20 000 acheteurs réguliers. Il redistribue des produits vers les autres régions et même vers l'étranger. Le trafic s'effectue pour l'essentiel par la route (85 % environ et cette proportion croît sans cesse) et par chemin de fer pour le reste.

La collecte et le traitement des déchets

Au plan des principes, les lois du 15 juillet 1972 et du 13 juillet 1992 ont établi celui de pollueur-payeur (le producteur des déchets doit les détruire ou payer pour leur destruction) et celui de la valorisation : seuls les déchets ultimes devant être mis en décharge.

La responsabilité de la collecte et de l'élimination des déchets ménagers et assimilés (déchets urbains) revient aux communes, qui se regroupent le plus souvent (96 % des communes d'Île-de-France) ou sont clientes d'un tel groupement (3 %) pour mener cette tâche à bien et peuvent recevoir des aides du département ou de la région pour le financement des équipements nécessaires. La majorité des communes ou de leurs groupements confie la collecte de ces déchets à des entreprises privées. En revanche, presque toutes les usines de compostage ou d'incinération sont publiques, mais gérées par délégation de service public. Le coût de la collecte est de l'ordre de 60 euros par tonne (davantage en cas de collecte sélective). Le coût du traitement est du même ordre. La collecte sélective (verres, papiers, emballages ménagers notamment) facilite le recyclage : elle progresse très vite (30 % par an depuis 1996).

Culture, savoir, santé, loisirs, sports

Les universités et la recherche

L'Île-de-France est, de longue date, le premier centre universitaire français depuis 1215. La Convention supprima les universités en 1793 et Napoléon leur substitua des facultés qui formaient des professionnels (droit et santé) et des professeurs (lettres et sciences). Les universités furent recrées en 1896 dans 16 académies (plus celle d'Alger). De nouveaux bâtiments universitaires furent construits (et la Sorbonne reconstruite en 1889).

Mais, jusqu'à une date relativement récente, la totalité des universités, comme des grandes écoles spécialisées, étaient concentrées dans Paris *intra muros* et même, pour l'essentiel, dans le Quartier latin (partie des 5^e et 6^e arrondissements). La part de l'Île-de-France dans la population étudiante dépassait largement son poids démographique - des régions entières (du Bassin parisien notamment) ne comportant pas d'université.

Dans les années 1960, l'État a entrepris de remédier à cette situation. Des collèges universitaires (liés à une université existante), par la suite regroupés en nouvelles universités, ont été créés dans les régions dépourvues, en particulier dans le Bassin parisien (Rouen, Amiens, Reims, Orléans, Tours, Le Mans, etc.). La part de l'Île-de-France dans les effectifs a de ce fait diminué sensiblement : un quart aujourd'hui (350 000) pour les universités hors IUT

(contre 45 % en 1939 et 35 % à la fin des années 1960) et 37 % dans les autres établissements d'enseignement supérieur (200 000). Pourtant, qualitativement, grâce à leur prestige, à leurs centres de recherche et à leurs bibliothèques, les universités d'Île-de-France continuent à attirer des étudiants avancés (troisième cycle) de toute la France comme les grandes écoles franciliennes attirent les meilleurs de ceux qui se préparent à devenir ingénieurs ou cadres commerciaux. Seules l'École nationale supérieure et de l'espace (ENSAE), puis, récemment, l'École normale supérieure de Saint-Cloud-Fontenay et l'École nationale d'administration (ENA) ont quitté la région, respectivement pour Toulouse, Lyon et Strasbourg ; il est vrai qu'il s'agit de trois écoles prestigieuses.

Parallèlement, une politique a été développée pour créer des universités en banlieue, tandis que plusieurs grandes écoles, également parmi les plus prestigieuses (Polytechnique, Centrale, l'ENPC, HEC, l'ESSEC, etc.), devaient, par manque d'espaces, se relocaliser en grande banlieue.

Autour des années 1960, ont été créées :

- en 1958, une université scientifique à Orsay (devenue Paris XI) ;
- en 1964, une université non scientifique à Nanterre (Paris X) ;
- en 1968, des centres universitaires expérimentaux aux portes de

Paris (Dauphine et Vincennes, aujourd'hui Paris IX et Paris VIII, cette dernière ayant été transférée à Saint-Denis en 1980) ;

- au début des années 1970, des universités généralistes à Créteil (Paris XII) et à Villetaneuse (Paris XIII).

Toutefois, cet effort fut interrompu par le désintérêt des pouvoirs publics vis-à-vis des universités à la suite des événements du printemps 1968. Le SDAURP avait bien prévu des sites pour des universités dans les villes nouvelles, mais le ministère de l'Éducation nationale n'a pas souhaité concrétiser ces projets. Ce n'est qu'en 1990 que, face à la dégradation des universités françaises et à la croissance rapide des effectifs, le plan « Universités 2000 » (dit « plan Jospin ») a prévu la création de quatre universités nouvelles généralistes en Île-de-France à Évry, à Cergy-Pontoise, à Marne-la-Vallée (à la Cité Descartes à Champs-sur-Marne, avec un second pôle prévu au Val d'Europe) et enfin à Versailles/Saint-Quentin-en-Yvelines (v. carte p. 153). Ces universités ont actuellement des effectifs de l'ordre de 10 000 étudiants chacune et recrutent largement en dehors du périmètre des villes nouvelles.

Ainsi, l'Île-de-France dispose aujourd'hui d'un réseau de 17 universités, dont 8 dans Paris (y compris Dauphine), 4 en petite couronne et 5 en grande couronne.

En revanche, les instituts universitaires de technologie (IUT) sont moins développés (17 000 étudiants) en Île-de-France que dans les autres régions.

Les établissements universitaires d'Île-de-France demeurent parmi les plus productifs en matière de thèses. Des projets de décentralisation des activités franciliennes de recherche se sont multipliés et ont, pour beaucoup, été suivis d'effet. Mais d'autres se sont heurtés à l'hostilité des chercheurs concernés. Il est d'ailleurs peu à peu apparu que la recherche scientifique nécessite une ambiance spécifique, une taille critique, qui ne peut être atteinte que dans quelques grandes villes universitaires (comme le montre *a contrario* la réussite du pôle aéronautique à Toulouse). Aujourd'hui, l'Île-de-France concentre encore

45 % des chercheurs français du secteur public (contre les deux tiers en 1960 et 55 % il y a vingt ans). Quant à la recherche privée, elle a fait l'objet, depuis 1955, de multiples procédures visant à encourager les transferts ou les créations en province, avec un succès très relatif : plus de la moitié des chercheurs du secteur privé sont en Île-de-France.

Par ailleurs, à la suite du rattrapage du plan duodécennal, l'Île-de-France dispose d'un réseau satisfaisant de lycées (qui ont souvent été rénovés par la région, qui en a la charge depuis la décentralisation), de collèges (gérés par les départements) et d'écoles primaires et maternelles (gérées par les communes). Cependant, elle très insuffisamment pourvue en crèches, surtout en grande couronne.

Les équipements de santé

Le système hospitalier parisien datait largement de l'Ancien Régime. Il fut complété et modernisé au cours du XIX^e siècle (construction d'hôpitaux, tel Lariboisière, et reconstruction de certains autres, tel l'Hôtel-Dieu). Par la suite, il évolua peu et resta très concentré dans Paris *intra muros*.

Dans les années 1960, de nouvelles constructions furent décidées. La loi du 31 décembre 1970 institua la carte hospitalière. En Île-de-France, celle-ci aboutit à la création de 19 secteurs hospitaliers (dont 4 pour Paris et sa proche banlieue, les autres pour la moyenne et la grande banlieues). Quelques grands hôpitaux (centres hospitalo-universitaires) furent construits en banlieue ; Antoine-Béclère à Clamart, Henri-Mondor à Créteil, Avicenne à Bobigny. D'autres le furent à Paris : l'Hôpital pour enfants Robert-Debré en 1988, l'hôpital Georges-Pompidou en 2001 pour remplacer les hôpitaux Laennec, Boucicaut et en partie Broussais, etc.

Si l'équipement hospitalier de l'Île-de-France est aujourd'hui globalement satisfaisant, il souffre cependant de plusieurs déséquilibres :

– sur le plan spatial, le centre de l'agglomération, et en particulier Paris, est beaucoup mieux équipé que la moyenne et la grande banlieues, malgré la construction de nouveaux hôpitaux ;

– à l'inverse, les établissements pour personnes âgées sont surtout présents en grande couronne, bien que la population y soit beaucoup plus jeune qu'à Paris et dans la petite couronne ; la politique est avant tout de faciliter le maintien au domicile ;

– comme au plan national, il y a un excédent de lits de court séjour (surtout dans le centre de l'agglomération) et un déficit de lits de moyen séjour : une politique de reconversion est en cours pour atteindre un meilleur équilibre ;

– un déficit important (un équipement deux fois plus faible qu'en province) de structures d'accueil des adultes handicapés, tant pour les centres d'accueil de travail protégé que pour les structures pour handicapés lourds.

Le secteur privé, qui offre près de la moitié des lits de court séjour, est également déséquilibré, tant sur le plan spatial (au bénéfice des quartiers et des communes aisés) que par taille (trop de petits établissements mal équipés) et par spécialité.

Les équipements culturels

L'Île-de-France – en fait, Paris – a toujours été la capitale nationale, voire mondiale, de la vie culturelle. On se limitera ici à quelques notations sommaires :

150 salles de théâtre, dont une centaine spécialisées, et la plupart des théâtres nationaux ; plus de 200 musées, dont 23 musées nationaux ou établissements publics ; l'Opéra national et la Cité de la musique ; environ 300 cinémas ; la Bibliothèque nationale de France, mais aussi la Bibliothèque publique d'information – la plus importante bibliothèque de lecture publique – à Beaubourg...

Cette vie culturelle souffre cependant d'un grave handicap : elle est pour l'essentiel concentrée à Paris. Certes, la situation a évolué. Dans les années 1960, il n'y avait aucune salle permanente de théâtre en banlieue et les films nouveaux n'étaient projetés que dans les salles dites d'exclusivité, situées dans les beaux quartiers de la capitale. Aujourd'hui, la banlieue compte cinq centres dramatiques nationaux – Gennevilliers, Gérard-Philipe à Saint-Denis, Théâtre de la Commune à Aubervilliers, Les Amandiers à Nanterre, Théâtre du Campagnol à Arcueil – plus deux destinés à la jeunesse (Montreuil et Sartrouville). dix scènes nationales ont été créées en banlieue (Bobigny, Cergy-Pontoise, Créteil, Évry, Malakoff, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines, Sartrouville, Sceaux et Sénart), mais il y en a 59 en tout dans les autres régions. Les films sont programmés en même temps par les distributeurs dans les salles de banlieue et de Paris. Cependant, s'il y a quelque deux cents cinémas hors de Paris, la majorité n'ont qu'une seule salle et beaucoup ne projettent pas de films en continu. La dépendance de Paris a diminué ; elle n'a pas disparu.

Paris est aussi le cadre de nombreux monuments publics. Il serait vain de les citer ici. On se contentera de rappeler qu'à toutes les époques, les chefs d'État ont souhaité imprimer la marque de leur pouvoir dans le paysage parisien à travers des réalisations architecturales et parfois urbanistiques (les « embellissements » de Paris, et notamment les places royales). Les présidents successifs de la Cinquième République ont repris cette tradition. Le général de Gaulle s'était préoccupé du réaménagement des halles où fut créé le Forum ; Georges Pompidou a laissé le centre qui porte son nom (Beaubourg, inauguré en 1977) ; Valéry Giscard d'Estaing a entrepris l'Institut du monde arabe (inauguré en 1988) et le musée du XIX^e siècle (dans l'ancienne gare d'Orsay, 1986) ; François Mitterrand a achevé ces derniers et a lancé les « grands chantiers », dont les plus importants ont trouvé place à Paris – le Grand Louvre (1993), l'Opéra Bastille (1989), le ministère des Finances à Bercy (1989), la Cité des sciences et de l'industrie (1986) et la Cité de la musique (1990) à La Villette, puis la BNF à Tolbiac (1996) – ou à proximité –, la Grande Arche de La Défense (1989) ; Jacques Chirac s'est attaché au musée des Arts premiers, en cours de réalisation quai Branly.

Les loisirs de plein air et les sports

Paris est une ville très dense qui, pour cette raison, a longtemps été démunie de parcs et de jardins. On sait qu'Alphand, collaborateur d'Hausmann, a doté Paris de deux grands parcs (les bois de Boulogne et de Vincennes), de plusieurs jardins (Montsouris et les Buttes-Chaumont) et de nombreux squares (au total, 2 000 ha d'espaces verts et 100 000 arbres plantés). Mais l'urbanisation a peu à peu consommé de nombreuses forêts (il ne reste presque plus rien de celle de Bondy et guère plus de celle de Fosses-Reposes au nord de Versailles) et de nombreux bois.

Le déficit d'espaces de promenade et de loisirs était donc immense au début des années 1960. Les espaces boisés totalisent 280 000 hectares, plus 60 000 hectares de parcs et de terrains de sport, soit 28 % de la surface de la région. Mais 30 % seulement des forêts sont ouvertes au public (20 % en 1965) et seules apparaissent protégées les forêts domaniales (Saint-Germain, Rambouillet, Fontainebleau, Crécy, Ermenonville, Chantilly, etc.). La réglementation de l'urbanisme a créé la catégorie des espaces boisés classés, et protégés à ce titre. L'État et la région ont acquis certains massifs menacés : la forêt de Rougeau, au nord de la ville de Sénart, qui a été aménagée en parc suburbain, les Trois Pignons (forêt de Fontainebleau), les bois de Grâce, de Grosbois et de Notre-Dame, au sud de Boissy-Saint-Léger, que des promoteurs avaient achetés pour y réaliser de très vastes opérations de construction. Les 1 600 hectares acquis ont été complétés par la suite par les acquisitions de l'Agence des espaces verts (créée en 1969) en grande couronne (forêt de La Roche Guyon notamment) : au total, depuis 1965, environ 25 000 hectares ont été acquis, essentiellement par l'État et par l'Agence régionale des espaces verts. Le SDAURIF de 1976 prévoyait la réalisation d'une « trame verte », qui se réalise peu à peu grâce à ces acquisitions. Des parcs naturels ont été créés (Vallée de Chevreuse, Vexin, Gâtinais français), et des parcs ont été aménagés en proche banlieue (parc de La Courneuve) et dans Paris (jardin des Halles, parc de La Villette, parc Citroën, parc de Bercy, jardins de Belleville et de Vaugirard).

La demande de loisirs de plein air était alors en pleine expansion. La région a décidé un vaste programme de bases de plein air et de loisirs. Comme leur appellation l'indique, il s'agit d'aménager, sur un site naturel, des équipements sportifs et de faciliter les activités de plein air et de détente. Leur surface varie de 20 à 2 000 hectares. En Île-de-France, ce sont des bases urbaines ou péri-urbaines destinées aux scolaires et aux loisirs de fin de semaine (il y a aussi des bases de nature dont l'objet est avant tout la contemplation du site et l'observation de la faune). Parmi celles-ci, les plans d'eau tiennent une place privilégiée, en bordure de fleuve (Cergy-Neuville, Vaires-Torcy, Jablines, Val-de-Seine, Moisson, etc.) ou d'étangs (Saint-Quentin, Créteil). Leur succès a été remarquable.

Le meilleur réseau de transports du monde

Le titre de cette section peut apparaître comme une provocation vis-à-vis des nombreux Franciliens qui se plaignent d'une desserte insuffisante par les transports en commune (par exemple, des fréquences trop faibles des autobus en grande banlieue) et des encombrements de la circulation. Il est cependant justifié par la comparaison avec les autres métropoles mondiales de dimension équivalente. Seuls les Franciliens ignorent que notre réseau de transport, et en particulier le métro et le RER, est apprécié et envié par les visiteurs étrangers.

Un excellent réseau de transports en commun

La constitution par étapes d'un réseau riche et divers

La révolution industrielle rendit indispensable la création de transports publics urbains, surtout lorsque s'opéra la distinction entre lieux de résidence et lieux de

travail. Les « omnibus », tirés par des chevaux, apparurent à Paris en 1828. Le tramway hippomobile ne fit son introduction à Paris qu'après les villes américaines.

Dans les années 1890, le tramway abandonna peu à peu les chevaux pour la traction à vapeur, et pour l'électricité après 1900. En 1905, circula le premier autobus à traction mécanique. En 1913, il avait complètement remplacé les omnibus à chevaux. Il dut aussi se substituer au tramway, à nouveau accusé de gêner la circulation des voitures (à moteur cette fois) avant 1937.

Entre-temps, après presque un demi-siècle de conflit entre l'État et la ville de Paris, était né le métropolitain. C'est l'approche de l'Exposition universelle de 1900 et les craintes de gigantesques embarras qui conduisirent l'État, partisan d'un métro reliant les gares entre elles et utilisant les voies ferrées de banlieue (ce qui préfigurait le RER), à céder en 1895. La conception de la ville était au contraire un métro à petit gabarit (voitures de 2,4 mètres de large au lieu des 3,2 mètres de celles des chemins de fer), limité au périmètre de la ville, avec des stations rapprochées (et donc une vitesse commerciale modeste), assurant un maillage serré desservant tous les quartiers, avec un tarif unique. Les premières lignes furent ouvertes en 1900, et le réseau prévu était achevé en 1928. Le conseil général de la Seine décida alors de réaliser quinze prolongements de lignes en proche banlieue (dont 7 furent réalisés avant la guerre et 3 pendant celle-ci). Ce n'est que dans les années 1980 que l'on reprit ces prolongements en banlieue, parfois même en moyenne banlieue (Créteil notamment).

Les autobus et les tramways étaient gérés par la Société des transports en commun de la région parisienne (STCRP), créée en 1921, et le métro par deux sociétés concessionnaires. En 1929, la Compagnie du chemin de fer métropolitain (CCFM) absorba sa concurrente. En 1949, la STCRP et la CCFM fusionnèrent à leur tour pour constituer la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

Avant les prolongements du métro, la banlieue fut progressivement desservie par des omnibus et par des tramways, puis par des autobus. Elle le fut surtout par le chemin de fer de banlieue. Mais celui-ci fut long à mettre en place. Comme on l'a déjà souligné, l'ossature du réseau autour de Paris fut construite pendant le second tiers du XIX^e siècle. Les premières lignes ferrées étaient des liaisons de ville à ville (Saint-Germain et Versailles avaient été reliées les premières parce que villes les plus proches de Paris). Toutefois, le trafic était celui de visiteurs (surtout le dimanche), en aucun cas un trafic de banlieue, celle-ci n'existant pas encore. Les communes traversées par le chemin de fer protestèrent d'ailleurs souvent contre les nuisances qu'il apportait. Ce n'est que plusieurs décennies plus tard, la banlieue industrielle se constituant, que les mêmes communes demandèrent l'ouverture de gares sur leur territoire et l'arrêt des trains de grandes lignes. Les compagnies ferroviaires s'exécutèrent de mauvaise grâce avant de comprendre l'intérêt de ce trafic de banlieusards et de créer des services spécifiques à leur intention (trains omnibus plus fréquents le matin et le soir). Mais, lorsqu'elle fut créée, en 1938, la SNCF considérait ce trafic de banlieue comme une charge.

L'idée d'un métro régional, défendue en vain par l'État à la fin du XIX^e siècle, fut reprise en plusieurs occasions, et notamment dans le plan Jayot de 1927, sans aucune réalisation. Ce n'est que le SDAURP de 1965 qui proposa

le réseau express régional (RER), mais surtout qui le rendit crédible en l'appuyant sur de solides études de trafic, menées par l'IAURP, tandis que l'État et la région dégageaient les moyens de le financer.

Sa réalisation fut pourtant remise en question par ses adversaires, y compris au sein du gouvernement, et ne fut confirmée que lors du conseil interministériel du 15 octobre 1970. Celui-ci décida de réaliser le tronçon Étoile-Nation de la ligne A (21) et la branche de Marne-la-Vallée et de prolonger la ligne de Sceaux (qui dessert cette ville et Saint-Rémy-lès-Chevreuse) de Luxembourg à Châtelet-Les Halles (22). Ces différentes opérations furent inaugurées à l'automne 1977 et modifièrent radicalement les conditions de transport en Île-de-France (23). Par la suite, de nouvelles branches furent réalisées sur la ligne A (vers Cergy-Pontoise en 1988 puis vers Poissy), les lignes des Invalides à Versailles (et à Saint-Quentin-en-Yvelines) et celles de la gare d'Orsay furent reliées pour constituer la ligne C (1979). Le tronçon Les Halles-Gare de Lyon fut doublé pour créer la ligne D, qui dessert notamment au sud les villes nouvelles d'Évry et de Sénart (1995). Enfin, une liaison entre la gare Saint-Lazare et celles de l'Est et du Nord a été creusée et inaugurée entre les gares de Hausmann-Saint-Lazare et Magenta en 1999. Elle sera progressivement reliée à des lignes de banlieue ouest et nord.

La conception du RER a été modifiée au début des années 1970 lorsque la RATP et la SNCF acceptèrent le principe – qu'elles avaient refusé jusque-là – de l'interconnexion de leurs lignes, c'est-à-dire que des rames de RER (techniquement adaptées à cette fin) puissent circuler à la fois sur les lignes de l'un et l'autre réseau. Ainsi, si les lignes C, D et E sont exclusivement exploitées par la SNCF, les lignes A et B, exploitées par la RATP dans leurs tronçons centraux, ont pu recevoir respectivement les lignes de Cergy-Pontoise et Poissy et celles de Roissy-CDG et Mitry-Claye.

Il faut enfin ajouter que l'Île-de-France s'est dotée de deux lignes de tramway de rocade : Saint-Denis-Bobigny en 1992 (en cours de prolongement à Noisy-le-Sec) et Puteaux-Issy-Plaine en 1997 (sur le tracé d'une ancienne ligne SNCF) et d'une ligne d'autobus en site propre, le Trans-Val-de-Marne en 1993. D'autres lignes de tramway et d'autres sites propres pour autobus sont prévus, notamment le tramway, en cours de réalisation, sur les boulevards des Maréchaux au sud de Paris.

Dans le même temps, le métro, outre les prolongements en banlieue des deux dernières décennies, a connu quelques modifications de tracé dans Paris (notamment la jonction Invalides-Saint-Lazare, reliant entre elles les anciennes lignes 13 et 14). Mais la principale nouveauté a été la construction d'une ligne express, la ligne 14 (METEOR), ouverte en 1998 entre Madeleine et

(21) Dans les années 1960 avaient été entrepris le tronçon (ouvert en 1970) Étoile-La Défense (pour desservir cette opération), relié à la ligne de Saint-Germain et le détournement (ouvert en 1969) de la ligne de Boissy-Saint-Léger de la gare de la Bastille (sur le site de laquelle a été construit, depuis, l'Opéra) à Nation. Les difficultés techniques et les surcoûts de ces deux réalisations avaient nourri la campagne visant à abandonner le projet de RER.

(22) Puis, plus tard, à la gare du Nord (tronçon ouvert en 1981), constituant la ligne B qui comporte, depuis 1982, deux branches au nord (Aéroport de Roissy-CDG et Mitry-Claye).

(23) On a pu mesurer cet apport lors de grèves où la région se trouva privée du RER, et notamment à l'automne 1995.

la Bibliothèque François-Mitterrand (BNF), qui sera prolongée au sud-est vers Maison-Blanche et au nord-ouest vers Saint-Lazare.

Un trafic important

De ces différents réseaux, ce sont indiscutablement les réseaux ferrés (métro, RER et lignes de banlieue SNCF) qui font la qualité de la desserte de l'Île-de-France par transports en commun. Ils offrent ensemble 1 708 kilomètres de lignes et 861 stations. Ce sont d'ailleurs eux qui ont le trafic le plus important : plus de 20 milliards de voyageurs x kilomètres par an, dont la moitié sur le réseau SNCF, RER compris (9,9), et l'autre moitié (10,2) sur les réseaux RATP : métro (6,0), lignes A et B du RER (4,1), tramway (0,125). Les autobus urbains et suburbains de la RATP assurent surtout une fonction de complément des réseaux ferrés : lignes de banlieue entre les lignes SNCF et RER, rocades et rabattement vers les gares, liaisons mal assurées par le métro dans Paris. Les autobus étant plus lents (13,2 km/h dans Paris et 18,2 en banlieue) que le RER et le chemin de fer (47 km/h) et que le métro (27 km/h), ils sont surtout utilisés pour des trajets courts. Ils n'assurent que 2,5 milliards de voyageurs x kilomètres, soit autant que les autocars privés qui desservent surtout la grande couronne. En termes de nombre de voyageurs, cependant, les autobus RATP assurent 910 millions de trajets par an, le métro 1,25 milliard, le RER-RATP 0,4 milliard et les chemins de fer SNCF près de 900 millions et les autocars privés 250 millions environ.

De fait, deux décisions du passé apparaissent aujourd'hui fondamentales pour les transports en commun parisiens : la construction du métro urbain et, trois quarts de siècle plus tard, celle du RER.

Si important que soit ce trafic des transports en commun franciliens, il est devenu minoritaire, et de plus en plus, en termes de déplacements effectués. Les Franciliens effectuent en moyenne 2,5 déplacements « mécanisés » (c'est-à-dire nécessitant l'emploi d'un mode de transport mécanisé, bicyclette comprise) par jour, soit environ 28 millions de déplacements en tout. Environ sept dixièmes de ces déplacements sont effectués exclusivement en automobile, un peu plus du quart en transports en commun et 3 % seulement avec un véhicule à deux roues (motorisé ou non). La part des transports en commun n'a cessé de diminuer : elle était de 50 % en 1965 (date de la première enquête sur la mobilité en région parisienne), d'un peu plus de 30 % lors des enquêtes de 1983-1984 et de 1991-1992 (24).

Mais on verra (au chapitre 3) que, malgré cette perte de parts de marché, les transports en commun assurent la majorité des migrations alternantes aux heures de pointe et près des trois quarts de celles-ci entre Paris et la banlieue et dans Paris. Ce sont donc les transports en commun qui jouent le rôle principal quand (en pointe) et là où (dans le centre et sur les axes radiaux) la

(24) Une enquête similaire a eu lieu en 2001-2002, mais la Direction régionale de l'équipement de l'Île-de-France (DREIF) ne l'avait toujours pas dépouillée, ni rendu publics les premiers résultats même partiels au moment de la rédaction de ces lignes.

demande est concentrée et la plus difficile à assumer en termes de capacité des réseaux de transport.

Un réseau autoroutier trop généreux ?

De la voirie haussmannienne aux autoroutes urbaines

On sait comment Haussmann, à l'instigation de Napoléon III, dota Paris d'un réseau de grands axes qui permirent, par la même occasion, une transformation du bâti aux alentours.

Car au tournant du siècle, deux nouveaux véhicules sont apparus. La bicyclette d'abord. Celle-ci permit aux couches populaires de s'adapter à la ville industrielle, mais ne bouleversa pas les structures urbaines. L'automobile a joué un tout autre rôle. Sa croissance fut d'abord lente : à la veille de la guerre de 1914, il en circulait un peu plus de 100 000, dont le quart à Paris. Elle se substitua cependant à cette époque à la voiture hippomobile. Entre les deux guerres, elle connut un développement rapide : en 1939, on en comptait 1 900 000 en France – dont 500 000 dans l'agglomération parisienne – dont les deux tiers ont été mis hors d'usage pendant la guerre. Le parc a été reconstitué après le second conflit mondial et, à partir de 1952, on assista à une évolution que personne ou presque n'avait prévu : la banalisation de l'automobile. En Île-de-France, il y avait une automobile pour deux ménages en 1961, deux pour trois dix ans plus tard, trois pour quatre en 1976, six pour sept en 1983 et une par ménage en 2002 (25). L'automobile s'est aussi banalisée sur le plan spatial : le taux de motorisation (nombre de véhicules par ménage ou par personne) de la banlieue a dépassé celui de Paris vers 1955 ; celui de la province a dépassé celui de l'Île-de-France vers 1965.

La voirie ne fut pourtant guère adaptée à cette progression des véhicules individuels. L'idée de voies réservées au trafic automobile, sans stationnement, permettant une vitesse, une capacité et une sécurité élevées, est d'abord apparue en Italie : la première *autostrada* fut ouverte en 1924 entre Milan et Varèse. En Île-de-France, le premier plan régional d'urbanisme, le PARP, rendu public en 1934 (et approuvé en 1939 puis en 1941) proposa – outre l'élargissement de nombreuses routes nationales et l'aménagement des grands carrefours – un réseau d'autoroutes très ambitieux pour l'époque : cinq radiales, chacune se séparant en grande banlieue en deux branches qui se rejoignaient à l'extérieur de l'agglomération pour constituer une grande rocade. Ce plan marque le début de « l'urbanisme autoroutier » (la moitié du rapport est consacré à ces autoroutes).

L'autoroute de l'Ouest (aujourd'hui A 13, autoroute de Normandie) fut construite du pont de Saint-Cloud à Orgeval et inaugurée en 1941, puis complétée par sa seconde branche, de Rocquencourt à Saint-Cyr en 1950. L'auto-

(25) Les chiffres cités sont volontairement imprécis. En effet, les recensements fournissent des taux de motorisation sensiblement inférieurs à ceux obtenus lors des enquêtes par sondage sur la mobilité. Le fichier des cartes grises donne une estimation par excès car beaucoup de véhicules hors d'usage n'en sont pas retirés.

route du Sud (du Soleil : A 6) et l'autoroute du Nord (A 1) ne furent respectivement ouvertes, dans leur partie francilienne, qu'en 1960 et 1965. Le boulevard périphérique de Paris fut construit de 1957 à 1973 (sa partie sud, entre les portes de Versailles et d'Italie, fut inaugurée en 1960, en même temps que l'autoroute du Sud).

Le PADOG de 1960, puis le SDAURP de 1965-1976 ont établi un plan autoroutier beaucoup plus généreux. Le SDAURP, après des études détaillées de trafic, estimait nécessaire de réaliser quatorze autoroutes radiales et trois rocades autoroutières : le boulevard périphérique, la rocade A 86 en moyenne banlieue et l'autoroute inter-urbaine de Seine-et-Oise (ARISO, devenue A 87), nouvelle version de la grande rocade du plan Prost (il en envisageait même une quatrième, reliant les agglomérations secondaires à 50 kilomètres de Paris). C'est l'apogée de l'urbanisme automobile, mais aussi le début de sa fin. En effet, on constate dans le SDAURP, pour la première fois, en conformité avec le rapport Buchanan (26) établi en Angleterre, qu'il n'est pas réaliste d'imaginer, pour des raisons spatiales autant que financières, qu'on puisse circuler librement en automobile, partout et à n'importe quelle heure, dans une très grande agglomération comme celle de Paris.

Malgré ce constat, les constructions autoroutières se multiplièrent. La crise du pétrole de 1973-1974 freina à peine le rythme malgré les proclamations solennelles, mais peu suivies d'effet dans les investissements publics, de priorité aux transports en commun. En 1980, le réseau d'autoroutes et de voies rapides atteignait 500 kilomètres. Aujourd'hui, l'Île-de-France est desservie par onze autoroutes radiales (dont 6 : A 12 et A 13, A 1, A 3, A 4 et A 6 et C 6 rejoignent le boulevard périphérique, à la différence des 5 autres : A 5, A 10, RN 118, A 14, A 15), par trois rocades : outre le boulevard périphérique (près de 40 km), achevé en 1973, la rocade A 86 (80 km) doit s'achever avec la construction en cours d'un tronçon souterrain en banlieue ouest et la rocade A 104, dite Francilienne, qui a remplacé l'A 87, est bien avancée à l'est et au sud de l'agglomération, moins au nord et pas du tout à l'ouest.

L'Île-de-France se trouve ainsi dotée d'un réseau de 980 kilomètres d'autoroutes et de voies rapides. C'est sans doute le plus important des réseaux dans une agglomération européenne. C'est même un réseau comparable à celui des métropoles américaines, à cette différence près que les autoroutes, à l'exception des voies sur berge, ne pénètrent pas dans Paris. Ceci n'a pas été de soi : le SDAURP prévoyait une rocade intérieure (à la hauteur des boulevards des Fermiers généraux), un axe nord-sud utilisant le canal Saint-Martin et plusieurs radiales entre le boulevard périphérique et la rocade intérieure : la construction de la radiale Vercingétorix (entre la porte de Vanves et la gare Montparnasse) était bien avancée lorsque Jacques Chirac, élu maire de Paris en 1977, la fit interrompre. Plus tard, vers 1990, plusieurs sociétés de travaux publics présentèrent des projets de réseaux autoroutiers souterrains. Le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) de 1994 n'exclut pas la réalisation d'un tel projet

(26) Colin Buchanan *et alii*, *Traffic in Town*, HMSO, Londres, 1963 (traduction française : *L'automobile dans la ville*, Imprimerie nationale, Paris, 1965).

(dénommé ICARE). Heureusement, il n'y a pas eu, à ce jour, de suite, sans doute parce que sa rentabilité est incertaine.

À ce réseau autoroutier, il faut ajouter celui des voies internes à Paris (1 600 km), 2 030 kilomètres de routes nationales, 8 500 kilomètres de chemins départementaux et 17 000 kilomètres de voiries communales (hors chemins ruraux), soit un réseau de 30 000 kilomètres environ au total.

Un trafic intense

On a vu que les sept dixièmes des déplacements mécanisés urbains des Franciliens s'effectuaient en automobile. Cela représente quelque 19 millions de déplacements quotidiens plus 600 000 environ effectués avec un véhicule à deux roues. Leur longueur moyenne est voisine de six kilomètres, soit 114 millions de voyageurs par kilomètre, soit environ 90 millions de véhicules par kilomètre (compte tenu du très faible taux moyen d'occupation des automobiles qui est de 1,25 environ). La vitesse moyenne est d'à peine 17 kilomètres/heure, ce qui représente 7 millions d'heures par jour passées en automobile. Il faudrait ajouter à cette mobilité intra-urbaine les déplacements vers les autres régions et vers l'étranger, qu'ils soient effectués par des Franciliens, par des provinciaux ou par des étrangers.

Dans Paris, 300 kilomètres d'axes principaux, soit le quart du réseau de voirie, assurent les quatre cinquièmes du trafic. C'est ce constat qui a été à l'origine de la politique des axes rouges depuis 1997, mais ceux-ci sont contestés par ceux qui y voient une nouvelle étape de l'adaptation de la ville à l'automobile. Pourtant, la municipalité élue en 2001, qui cherche à limiter la circulation automobile dans Paris, n'a pas demandé leur suppression. À l'inverse, dans les quartiers résidentiels, la politique est de « modérer » le trafic, à l'exemple des expériences des villes des pays germaniques. C'est notamment l'objet des « zones 30 » (limitation de vitesse à 30 km/h, déplacements à pied et à bicyclette facilités, réaménagement des chaussées) et des nouvelles pistes cyclables séparées de la circulation.

En banlieue, le réseau autoroutier assure un cinquième du trafic ; celui des routes nationales un autre cinquième. On compte 1,7 million d'automobiles pénétrant dans Paris chaque jour. Les pointes des migrations alternantes sont de moins en moins accusées. En effet, aux heures de pointe, le volume de trafic est limité par la capacité de la voirie, qui est saturée. Au contraire, en heures creuses, on utilise beaucoup plus l'automobile, sur un réseau moins saturé. Les déplacements d'heures creuses sont en grande partie des déplacements « non obligés » (par opposition aux migrations alternantes et aux déplacements scolaires) pour affaires, achats ou loisirs, qui s'effectuent très majoritairement en véhicule individuel. En outre, on constate un report, grâce aux horaires flexibles dans certaines entreprises, d'une part des migrations alternantes vers des heures moins chargées, souvent précisément pour pouvoir les effectuer en automobile.

Pour améliorer la capacité et la vitesse, des sens uniques ont été instaurés à partir de 1910. Les aspects qualitatifs ont également été pris en compte : interdiction des avertisseurs sonores en 1954 ; limitation de la vitesse dans les villes en 1962. L'efficacité des réseaux a été améliorée récemment par des innovations technologiques. Le réseau SIRIUS (système d'information pour

un réseau intelligible aux usagers), mis en place au début des années 1990, analyse le trafic en permanence et informe les usagers sur des panneaux indiquant des temps de parcours prévisionnels et signalant d'éventuels incidents (bouctions, accidents). Les systèmes mis en place dans Paris, et notamment le système urbain de régulation des feux (SURF) permettent également de limiter les situations de congestion.

Une politique de stationnement a peu à peu été mise en place. Les premières interdictions de stationner remontent à 1930 ; la limitation de durée de stationnement (zones bleues) à 1957 ; le stationnement payant sur voirie à 1971. Ce dernier a d'abord été mal reçu, mais il s'est peu à peu généralisé. Il a fallu une génération pour qu'il entre dans les mœurs. En plus des garages commerciaux, qui ont tendance à se réduire pour des raisons foncières, des parcs publics – souterrains à Paris et parfois en banlieue – ont été construits. La ville de Paris (hors parcs SNCF, etc.) en a 122 en concession (70 000 places), dont 87 ouverts au public pour un stationnement à l'heure (51 000 places). Ils offrent actuellement quelque 70 000 places dans Paris. En banlieue, environ 600 parcs de stationnement régional, implantés près des gares et des stations de métro et de RER, offrent quelque 150 000 places (dont 80 000 au sol). Les règles de construction ont imposé l'aménagement d'emplacements de garage liés aux logements et aux bureaux. Ceci permet de réduire le stationnement sur voirie. Cependant, dans Paris surtout, mais aussi souvent en proche banlieue, les logements anciens ne sont pas équipés d'emplacements de garage (et leurs occupants n'ont pu en trouver à acheter ou à louer). À l'inverse, la politique de construction de places de stationnement liés aux immeubles de bureau a, dans le centre (Paris et la proche banlieue), pour inconvénient d'attirer autant d'automobiles, qui circulent en majorité aux heures de pointe, ce qui contribue à la congestion du réseau de voirie et est en contradiction avec la politique de priorité aux transports en commun.

La motorisation des ménages

On mesure la motorisation par trois indices :

- le taux de motorisation par ménage (rapport du nombre de véhicules à la disposition des ménages⁽²⁷⁾ au nombre de ménages) ;
- le taux de motorisation de la population (rapport du même nombre d'automobiles à l'effectif de la population) ;
- le taux d'équipement des ménages, qui est la proportion des ménages disposant d'au moins une automobile.

Les taux de motorisation de l'Île-de-France sont, depuis quarante ans déjà, plus faibles que ceux des autres régions, bien que le revenu moyen y soit plus élevé. Cela tient aux conditions de circulation et de stationnement plus difficiles, surtout dans le centre (en grande couronne, les taux sont proches de ceux des autres villes) et, à l'inverse, des possibilités de déplacements offertes

(27) À la disposition des ménages et non possédés par les membres du ménage, car cela inclut les véhicules en location-vente ou en location de longue durée, les véhicules de société mis par les entreprises à la disposition de leurs cadres et les véhicules utilisés à la fois pour des activités professionnelles et pour des besoins familiaux par des non-salariés (commerçants, artisans, professions libérales, etc.).

par des réseaux de transport en commun très développés (là encore, surtout à Paris et, dans une moindre mesure, en petite couronne). Alors que, pendant la période où l'automobile n'était pas encore banalisée, le revenu était le critère le plus déterminant de la motorisation, ce n'est plus aujourd'hui qu'un critère secondaire, le critère principal étant la localisation du domicile.

Le taux de motorisation en Île-de-France dépasse néanmoins une automobile par ménage (un peu plus de 0,4 par personne). Mais ce chiffre ne doit pas faire croire à une généralisation de l'automobile, comme on le dit parfois trop vite. Il y en effet de plus en plus de ménages qui disposent de deux automobiles, voire davantage. C'est ce que traduit le taux d'équipement des ménages. Alors que celui-ci dépasse 80 % au plan national (84 % dans le reste de la France), il dépasse à peine 70 % en Île-de-France (69 % au recensement de 1999). Encore ce taux varie-t-il selon la distance à Paris : en grande couronne, il est proche des chiffres des villes de province ; en petite couronne, il est voisin de la moyenne régionale ; mais, dans Paris, il est inférieur à 45 % et n'atteint même pas 40 % dans les arrondissements centraux (1 à 10). Là encore, ces écarts intra-régionaux s'expliquent par les conditions de circulation et de stationnement (difficiles à Paris, relativement aisées en grande couronne) et par la qualité de la desserte par les transports en commun (excellente à Paris, correcte en petite couronne, souvent médiocre ou inexistante en grande couronne). En bref, les Parisiens peuvent se passer d'une automobile dont l'utilisation est difficile ; pour les habitants de la banlieue extérieure au contraire, la possession d'un véhicule (et souvent de plusieurs) est en revanche une nécessité absolue et son utilisation est plutôt aisée.

Si la localisation du logement est devenue le critère principal de la motorisation, d'autres paramètres interviennent. Le revenu d'abord, même si son rôle a diminué : le taux de motorisation est environ deux fois plus élevé pour les ménages aisés (plus de 40 000 francs - 6 098 euros - par mois de revenu) que pour les ménages modestes (autour de 10 000 francs - 1 524 euros), sans parler des plus pauvres.

Le critère de la catégorie socioprofessionnelle est très lié à celui du revenu. L'automobile est présente dans la grande majorité des ménages de cadres (85 % environ), de commerçants et d'artisans (90 %) et surtout d'agriculteurs (plus de 95 %). Elle n'est pas encore banalisée dans les ménages d'ouvriers (trois sur quatre) et surtout d'employés (trois sur cinq) et, *a fortiori*, de retraités (un sur deux) et des autres inactifs (un sur trois).

Les critères démographiques influent également sur la motorisation. À revenu semblable et à lieu de résidence similaire, le taux de motorisation des grands ménages est supérieur, mais le taux par personne est plus faible (présence d'enfants). Par âge, la motorisation passe par un maximum entre 35 et 60 ans (28). Le sexe influe encore davantage sur la disposition d'une automobile. Cependant, son rôle est ambigu : dans les couples disposant d'une automobile, celle-ci est le plus souvent au nom de l'homme. Plus significatif est le fait que

(28) Ces écarts selon l'âge ont beaucoup diminué : aux débuts de la banalisation de l'automobile, les jeunes adultes étaient plus motorisés que les générations précédentes (qui avaient commencé leur vie active à une époque où l'automobile n'était pas encore en voie de banalisation).

les femmes utilisent beaucoup moins l'automobile que les hommes (et, en compensation, recourent davantage aux transports en commun et surtout à la marche à pied). Dans les ménages mono-motorisés, en effet, c'est le plus souvent l'homme qui se réserve l'usage permanent du véhicule familial : son conjoint n'en profite que si on le lui « prête » ou si on l'accompagne. Cette différence entre les sexes s'atténue cependant avec le développement de la multi-motorisation (un ménage sur cinq en Île-de-France).

Tous ces éléments soulignent que, s'il y a bien banalisation avancée de l'automobile, on ne peut en aucun cas parler de sa généralisation. Près de trois ménages franciliens sur dix (plus du cinquième de la population) ne sont pas équipés. Les membres de ces ménages sont donc des usagers obligés (on dit « captifs » dans le jargon des spécialistes) des transports en commun. Mais, dans les ménages mono-motorisés (et parfois multi-motorisés), ceux de ses membres qui ne disposent pas en permanence du (ou d'un) véhicule du ménage sont dépendants de ceux qui en disposent en permanence (pour se le faire prêter ou se faire accompagner) ou, à défaut, sont eux aussi dépendants des transports en commun. Il y a ainsi, par rapport aux transports, et donc par rapport à l'accès aux facilités diverses qu'offre la ville, trois « classes » d'individus : les motorisés en permanence, les « dépendants » et les « captifs » (sans mentionner ceux, peu nombreux en Île-de-France, qui sont non motorisés et résident en un lieu non desservi par les transports en commun, qu'on peut qualifier d'exclus des transports). Les premiers (un peu moins de 40 % de la population) sont en majorité des hommes et des adultes. Les deux autres classes comprennent surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées.

Un environnement difficile à préserver

La question de l'environnement n'a fait l'objet en France que d'une prise de conscience récente. Ce n'est en effet que depuis une génération environ que les préoccupations relatives à l'environnement sont venues sur le devant de la scène. En France, on peut rattacher ce souci aux débats qui ont suivi les événements du printemps 1968. En 1971, un ministère de l'Environnement a été créé.

Ces préoccupations ont pris des formes multiples et parfois contradictoires :

- la réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- la protection des paysages et du patrimoine bâti ;
- la lutte contre le bruit et la limitation des pollutions, en particulier

celles qui affectent l'air, les eaux et les sols.

La consommation d'espace par l'urbanisation

L'Île-de-France est loin d'être encore totalement urbanisée. En 1994, 80 % de l'espace était encore rural, dont les deux tiers en grandes cultures et presque tout le reste en espaces boisés.

Le rythme de l'urbanisation ne risque-t-il pas de modifier très vite cette situation ? Il ne le semble pas. La consommation d'espace par l'urbanisation est estimée à 17 000 hectares entre 1982 et 1990 (un peu plus de 2 000 ha par an). Mais cette consommation s'est ralentie depuis avec le recul des cons-

tructions de maisons individuelles. On estime qu'elle est actuellement de moins de 1 000 hectares par an.

On peut estimer à environ 25 000 hectares l'espace urbanisé au cours du XIX^e siècle, dont 3 500 hectares d'emprises ferroviaires. Cela représente une moyenne de 250 hectares par an, sans doute moins (100 ha par an) au début du XX^e siècle et plus (400 ha par an) à la fin de celui-ci. Entre 1900 et 1960, l'urbanisation a consommé environ 66 000 hectares, soit une moyenne de 1 100 hectares par an (avec une pointe dans les années 1920 et un creux dans les années de crise économique et de guerres). De 1960 à 1994, la consommation totale est de 40 000 hectares environ (1 200 ha par an en moyenne). Si l'on déduit la consommation particulièrement forte de la période 1982-1990, on constate que, pendant le reste de cette période, 23 000 hectares ont été consommés en 26 ans, soit une moyenne de moins de 900 hectares par an.

Ces chiffres font apparaître :

- que le problème de l'Île-de-France n'est pas un risque de pénurie absolue d'espace, puisqu'au rythme de 1 000 hectares par an, il faudrait 950 ans pour urbaniser tout le territoire régional(29) ;

- que la question de l'espace agricole est un faux problème, surtout à l'époque des surplus agricoles : en deux siècles, il a reculé de moins de 150 000 hectares (y compris variation des espaces boisés), soit environ de 14 % : il est clair que les progrès de la productivité agricole ont très largement compensé cette réduction de surface ;

- que la consommation d'espace est directement liée à l'importance relative de l'habitat individuel dans la construction : celui-ci mobilise 80 % de l'espace d'habitat, alors qu'il n'offre que 28 % des logements : un calcul simple montre que le rapport des densités est supérieur à 10, c'est-à-dire qu'un logement individuel consomme dix fois plus d'espace qu'un appartement(30) ;

- que l'important n'est sans doute pas le chiffre absolu d'espace consommé, mais la protection et l'aménagement de ces espaces ainsi que la localisation des espaces urbanisés et l'urbanisme qui en résulte, avec des conséquences importantes en matière de migrations alternantes, de transports, d'équipements publics, etc. ; d'où l'importance de définir une politique régionale d'urbanisme.

La protection des paysages et du patrimoine

La protection des paysages et les espaces verts

Le maintien d'une importante surface de terrains agricoles et d'espaces boisés serait de peu d'intérêt si ces espaces n'étaient pas protégés et une partie d'entre eux aménagés pour accueillir le public.

(29) Calcul évidemment tout théorique, puisque l'urbanisation n'a aucune raison d'atteindre ni de s'arrêter aux limites de la région.

(30) On a calculé par ailleurs que le coefficient moyen d'occupation des sols des lotissements de l'entre-deux-guerres était de 0,16 et celui des grands ensembles, pourtant relativement modéré, de 0,96, soit six fois plus.

Or, pendant longtemps, on s'est peu préoccupé de cette préservation des paysages. Le SDAURP de 1965 s'intéressait certes aux espaces de loisirs de plein air, mais passait sous silence l'avenir des espaces agricoles et même des espaces boisés non destinés à une utilisation de loisirs.

La version révisée et officiellement approuvée en 1976 de ce même SDAURP, devenu SDAURIF, introduit, parmi les objectifs de l'aménagement régional, la protection et la mise en valeur des ressources naturelles et du patrimoine bâti. Il prend en compte les travaux de la mission régionale d'étude pour l'aménagement rural, créée entre temps, qui a proposé la création d'une « trame verte ».

Le projet de révision de 1980 du SDAURP, qui n'a pas abouti à une approbation, mais qui traduisait néanmoins la politique de l'État pour la région, rebaptisait « ceinture verte » la trame verte de 1976. Il posait les principes de l'urbanisation discontinuée (habitat individuel groupé, développement des bourgs ruraux existants), de la préservation de l'espace rural et de la protection renforcée des sites et paysages ruraux et urbains. Il précisait les actions et les sites concernés et mettait l'accent sur la protection des vallées, qui ont souvent été dégradées et doivent donc être revalorisées.

Cette politique s'est appuyée sur les acquisitions de l'Agence régionale des espaces verts. Mais elle a pâti de l'absence d'une réelle volonté de contrôler la péri-urbanisation, ce qui a entraîné la forte consommation d'espace rural des années 1980. La construction de la « Francilienne » a accéléré ce processus, la région y voyant même « le support et l'inducteur d'un développement urbain maîtrisé le long de son trajet »(31). La région a cependant continué à préciser le contenu de la ceinture verte, qui est devenu un des thèmes centraux des travaux de son organe d'études, l'IAURIF(32). Elle a par exemple introduit la notion de « liaison verte », destinée aux piétons et aux cyclistes, pouvant relier des éléments de la ceinture verte séparés par l'urbanisation.

En octobre 1995, un « Plan vert régional », qui vient préciser le SDRIF approuvé en 1994, a été approuvé après une large consultation. Celui-ci distingue la « trame verte d'agglomération », qui concerne la partie dense de celle-ci (approximativement la petite couronne), la « ceinture verte », extérieure (donc en grande couronne), la « ceinture rurale », qui inclut de grands massifs forestiers (Rambouillet, Fontainebleau, etc.) et enfin les « vallées et liaisons vertes ». Dans la trame verte, l'objectif est de créer de nouveaux parcs et de créer des liaisons vertes. Dans la ceinture verte, il s'agit d'étendre et de protéger le domaine forestier public et d'élargir le réseau des bases de loisirs et des grands parcs péri-urbains. Dans la couronne rurale, il faut mettre en œuvre la politique des espaces naturels sensibles, développer des parcs naturels régionaux. Enfin, les vallées et liaisons vertes doivent assurer la continuité entre les éléments précédents ; il convient de favoriser les déplacements des piétons et des cyclistes dans un milieu planté enrichi. Ce « plan vert » est complété par le programme de plantations de la région intitulé « 40 millions d'arbres ». Des projets d'amé-

(31) Région Île-de-France, *Île-de-France 2000, Vers un projet d'aménagement régional*, mars 1988.

(32) L'IAURP, qui avait préparé le SDAURP de 1965 et ses révisions de 1969 et 1975 (approuvé en 1976 sous le nom de SDAURIF) est devenu l'IAURIF en 1976 et a été mis à la disposition de la région, suite à la décentralisation, en 1983.

nagement ont été étudiés pour une quinzaine de petites vallées (en plus des programmes concernant la qualité de l'eau et les berges de la Seine et de la Marne).

La protection du patrimoine bâti

Le patrimoine bâti de l'Île-de-France n'a pas à être présenté. Sa richesse est immense et il a fait l'objet de mesures de protection (classement de monuments) dès que celles-ci ont été mises en place.

Ce n'est que relativement récemment qu'on s'est préoccupé de la protection, non seulement de monuments isolés, mais d'ensembles architecturaux et urbains dans leur globalité. La loi Malraux de 1962 a prévu la restauration, sous la responsabilité de l'État, des bâtiments dans les secteurs sauvegardés. Deux secteurs de ce type ont été créés à Paris, pour le Marais (1965) et pour le faubourg Saint-Germain (1972) et un troisième est en projet pour les îles de la Cité et Saint-Louis. Il n'y en a aucun en banlieue. La création en 1983 des zones de protection du patrimoine architectural, urbain – et paysager (ZPPAUP) depuis 1993 –, a permis de protéger des ensembles moins prestigieux et en associant l'État et les collectivités locales : la ZPPAUP est en effet créée par le préfet sur la base d'une étude menée par la commune avec l'assistance de l'architecte des bâtiments de France.

Cette politique de protection est venue compléter utilement la tendance à penser en termes de monuments, qui a encore animé les « grands travaux » des présidents successifs de la Cinquième République(33).

Pourtant, si le SDRIF (et tous les documents préparatoires) soulignent l'importance de la protection du patrimoine bâti, toujours associé à celle des espaces naturels, force est de constater que cet objectif n'est jamais précisé ni accompagné de propositions de mesures spécifiques. En fait, tout se passe comme si cet aspect était considéré comme marginal par rapport aux procédures d'aménagement régional et d'urbanisme et laissé aux bons soins du ministère de la Culture.

Les nuisances : bruit et pollutions

Le bruit

Toutes les enquêtes font apparaître le bruit comme la plus ressentie des nuisances, surtout en milieu urbain. Ce n'est pas nouveau, mais il ne fait pas de doute que la sensibilité au bruit se soit accrue depuis une génération ou deux. Rappelons que ce n'est qu'en 1954 que le préfet Dubois fit interdire l'usage de l'avertisseur sonore.

Le bruit a une dimension objective qui se mesure en décibels par le logarithme de l'intensité de la pression acoustique. On estime souhaitable de ne pas dépasser 60 décibels au droit des façades des immeubles d'habitation. Or, la majorité des logements en Île-de-France sont soumis à un bruit supérieur à ce

(33) *V. supra*, « Les équipements publics et privés : le retard rattrapé, mais des disparités spatiales ».

seuil, parfois de beaucoup. Le niveau de bruit peut atteindre 80 décibels sur une voie animée équipée de feux tricolores, voire 90 décibels aux carrefours les plus fréquentés dans Paris.

C'est en Île-de-France que la gêne due au bruit est la plus souvent mentionnée : 57 % de la population. Ceci est lié à la forte densité urbaine : cette proportion diminue avec la dimension de l'agglomération et, dans l'agglomération parisienne, de Paris vers l'extérieur (sauf près de quelques pôles de bruit). Si les transports sont la cause principale de nuisance sonore, c'est de façon très inégale : l'essentiel de la nuisance provient de la circulation routière.

Les progrès obtenus en abaissant le niveau de bruit des véhicules et des aéronefs sont malheureusement en grande partie, voire en totalité, compensés par l'augmentation du trafic et, pour l'automobile, par les vitesses plus élevées permises par des moteurs de plus en plus puissants.

Le bruit a des effets sur la santé : fatigue, diminution de l'audition pouvant aller, en cas d'exposition prolongée à un bruit intense, jusqu'à la surdité, etc. Il entraîne en outre des pertes économiques : absentéisme, perte d'efficacité, etc. On a pu estimer ce coût social du bruit pour la collectivité : le seul bruit de la circulation routière approche 2 milliards d'euros pour l'Île-de-France(34).

La pollution atmosphérique

On a déjà évoqué la pollution des eaux(35). La pollution des sols est également importante. Il y a une pollution rurale, liée notamment à l'emploi des engrais chimiques, mais il y a surtout une pollution urbaine. Celle-ci résulte du ruissellement des eaux usées et de celui des eaux de pluie qui ont lessivé les sols imperméabilisés, notamment des gaz d'échappement et les huiles lourdes des véhicules qui ont été fixés au sol. Il y a aussi une pollution des sols provenant des résidus de construction (métaux lourds) et des industries. L'imperméabilisation d'une fraction élevée du sol urbain (95 % à Paris, 60 % en petite couronne), surtout dans les zones densément construites, aggrave cette pollution. Il faut mentionner également les risques de pollution liés au transport de matières dangereuses, voire simplement de carburant.

Toutefois, la pollution à laquelle la population est la plus sensible est celle de l'air : celle-ci est la seconde nuisance citée dans les enquêtes, après le bruit.

Au total, le coût social de la pollution de l'air dans la région est de l'ordre de grandeur de celui du bruit. Il s'agit-là de deux enjeux d'une importance capitale pour la qualité de la vie en Île-de-France.

(34) Pierre Merlin, *Géographie, économie et planification des transports*, PUF, Paris, 1991 ; v. aussi, du même auteur, *Les transports en région parisienne* et *Le transport aérien*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 1997 et 2000.

(35) *V. supra*, « Les équipements publics et privés : le retard rattrapé, mais des disparités spatiales ».

Pour un urbanisme répondant à ces défis

L'avenir de l'Île-de-France a fait l'objet d'un large débat, entre 1988 et 1994, lors de la préparation du schéma directeur régional (SDRIF, approuvé le 26 avril 1994)(1). Ce débat devrait être rouvert à l'occasion de la révision à mi-parcours, qui est en préparation (elle aurait dû intervenir en 2003).

Les différents documents préparatoires ont cherché à fixer des objectifs à la politique d'aménagement. Ceux-ci ont varié au cours de cette élaboration et selon leurs auteurs (la région et l'État, voire des organisations politiques). Il s'est néanmoins dégagé un assez large consensus autour de quelques thèmes : le développement économique de la région, qui doit tenter de devenir « la capitale de l'Europe » ; l'amélioration de la qualité de la vie, ce qui implique aussi la préservation du patrimoine naturel et bâti ; le rétablissement de la solidarité régionale, etc.

Ces priorités, pour pertinentes qu'elles soient, ne sont pas indépendantes les unes des autres. La politique d'aménagement régional gagnera à bien mettre en évidence ces liens. Dans la compétition entre les grandes métropoles européennes, les meilleures chances de succès dépendront de la qualité de la vie offerte à ses habitants, qui pourra attirer des investisseurs. Cette qualité de la vie passe elle-même par le rétablissement de la solidarité, entre les différents secteurs, et entre les différents quartiers qui constituent la région, faute de quoi l'insécurité s'étendra.

Bien sûr, l'avenir de la région dépendra aussi des politiques qu'elle saura développer dans quelques secteurs clés, qui contribuent à cette qualité de la vie : le logement, les transports, etc. Elle passe enfin par une organisation, une lisibilité de l'espace qui structure la région, permette de dégager des axes de développement (et de transport) et des centres hiérarchisés.

(1) Direction régionale de l'équipement de la région Île-de-France, *Schéma directeur de la région Île-de-France*, Paris, 1994.

Pour une solidarité retrouvée

La préoccupation de rétablir la solidarité ne figurait pas dans les premiers documents préparatoires à la révision du schéma directeur régional, issus de la région en 1988. L'accent était placé sur le développement économique et sur la volonté de faire « de l'Île-de-France, avec Paris, la capitale économique et culturelle de l'Europe ». Ce furent les services de l'État qui remirent l'accent sur les déséquilibres internes à la région. Ce fut enfin le « Livre blanc » (2), élaboré conjointement par les services de l'État (DREIF), de la région (IAURIF) et de la Ville de Paris (APUR), qui placèrent explicitement parmi les « ambitions pour l'Île-de-France », la volonté de « renforcer les solidarités ». Les documents ultérieurs, établis par l'État, ont tous repris cet objectif, sans le placer au premier plan cependant.

Cette ambition semble pourtant fondamentale car, comme on l'a dit, son absence risque de créer un climat permanent de revendication et d'insécurité qui rendra vaine la recherche de l'amélioration de la vie quotidienne des Franciliens. L'évolution des structures familiales et le chômage ébranlent deux des piliers de la société urbaine. La première conduit à l'isolement, le second à l'exclusion. Ces questions ont pris une gravité extrême dans certains quartiers, surtout ceux des grands ensembles de la période des Trente Glorieuses, engendrant ce qu'on appelle, par une généralisation abusive, le problème des banlieues. Les politiques, dites (là encore de façon impropre) de la ville n'ont jusqu'à maintenant pas apporté de solution.

Évolution de la famille et risque d'isolement

L'évolution des structures familiales, qui n'est pas propre à l'Île-de-France, même si elle y a été plus précoce et peut-être plus accentuée qu'ailleurs, conduit, on l'a vu (3), à une réduction sensible et rapide de la taille des ménages et à la multiplication des personnes vivant seules.

La première conséquence de la diminution de la taille des ménages est de nécessiter, à population égale, davantage de logements. En première analyse, on pourrait penser que ces logements pourront être plus petits : il n'en est rien. La tendance, avec l'élévation des revenus, est à la demande de davantage d'espace, comme l'ont montré les statistiques d'occupation des logements. Surtout, les familles monoparentales ont des besoins semblables à un couple ayant le même nombre d'enfants. De même, les couples qui n'ont plus d'enfants sous le toit familial conservent le plus souvent le logement familial. Les personnes âgées seules ne souhaitent pas non plus réduire la taille de leur logement par rapport à celui qu'elles habitaient en couple.

Il s'ajoute, à ces besoins en logements liés à l'augmentation du nombre de ménages, d'autres besoins liés à la recherche de la mobilité. Mobilité dans la structure des ménages : vie de couple un temps, séparation et donc vie isolée ensuite, recomposition d'un couple, etc. Mobilité résidentielle ensuite :

cela conduit un nombre plus important de ménages à rechercher des logements locatifs, plus faciles à changer, situés en zone urbanisée, voire centrale. Il y a donc un certain retour vers une demande d'appartements locatifs, auquel ni le marché ni le secteur du logement social ne sont capables de répondre de façon satisfaisante. Outre ce que cela implique en matière de financement et de statut fiscal du logement locatif, il paraît nécessaire de concevoir des types de logement facilement adaptables.

On observe une véritable ségrégation démographique au sein de la région. Les jeunes ménages avec enfants recherchant une maison individuelle assez vaste doivent, pour y parvenir, accéder à la propriété et ne peuvent financer un tel achat qu'en périphérie urbaine. Les personnes âgées, au contraire, sont plus nombreuses dans la partie centrale de l'agglomération, où elles vivent en majorité en appartement, et d'abord à Paris. La population du centre (Paris) comporte beaucoup de personnes âgées, mais aussi de jeunes adultes – étudiants, jeunes travailleurs – qui recherchent le mode de vie de la grande ville, le plus souvent au prix d'un logement exigü, voire inconfortable. Cette ségrégation démographique rend plus complexe l'exercice des solidarités intergénérationnelles, sans les faire disparaître.

La ségrégation socio-économique est plus souvent mise en avant. On a souligné les oppositions entre la moitié ouest et sud de la région et la moitié est et nord. Il y a donc un double déséquilibre :

- un déséquilibre centre-périphérie, au profit de la partie centrale, en termes d'offre d'emplois, de niveau des équipements publics et privés, de structure par âges, de types de logements ;
- un déséquilibre cardinal en termes de revenus et de structure socioprofessionnelle.

Ces déséquilibres sont le fruit de tendances générales, causées notamment par les mécanismes de formation des prix fonciers, donc immobiliers. Il n'est cependant pas possible d'en prendre son parti, sauf à laisser se créer des situations qui peuvent devenir explosives, comme l'ont montré les émeutes urbaines survenues dans les villes américaines et anglaises, voire françaises.

À une échelle plus fine, d'autres déséquilibres spatiaux apparaissent. Il y a des îlots de pauvreté, d'isolement, qui se créent dans certains lieux, souvent aux limites entre deux communes, dans des friches industrielles ou urbaines, dans des espaces isolés par des infrastructures de transport. Ces espaces délaissés contrastent avec les espaces de polarisation économique très valorisés socialement. Si l'on veut éviter le spectre de la « ville à deux vitesses », il est impératif d'agir sur ces espaces délaissés, qui accueillent les populations défavorisées, voire marginalisées. Il s'agit de personnes âgées aux revenus modestes, de travailleurs étrangers célibataires ou, au contraire, ayant une famille nombreuse, de jeunes chômeurs, etc. C'est en effet un processus de « choix à l'envers » qui pousse au regroupement des plus démunis dans certaines zones. Cela concerne au premier chef certains grands ensembles considérés comme des quartiers d'habitat en crise, mais aussi bien d'autres lieux, disséminés dans le tissu urbain.

L'isolement est aggravé par la pauvreté. Les catégories les plus vulnérables sont largement les mêmes que celles qui sont guettées par l'isolement :

(2) DREIF-APUR-IAURIF, *Le Livre blanc de l'Île-de-France*, janvier 1990.

(3) *V. supra*, chapitre 2, « La population : vieillissement et isolement ».

familles monoparentales, travailleurs étrangers célibataires, familles dites « lourdes » (familles nombreuses à faibles revenus et à niveau culturel bas), jeunes travailleurs célibataires, certaines personnes âgées, etc. Au-delà de la réduction du chômage et du retour à une politique réellement sociale du logement, c'est l'objet des politiques de la ville de tenter d'atténuer ces situations, en recréant du « lien social »(4). Mais le problème dépasse largement les « banlieues en difficulté » auxquelles la politique de la ville limite son action.

Les banlieues difficiles

La notion de banlieues en difficulté a émergé au cours de la dernière génération et surtout de la décennie 1990. Elle est pourtant ambiguë. En effet, d'une part, on assimile le plus souvent ces banlieues en difficulté aux grands ensembles et aux ZUP des années 1950-1975. Or, tous les grands ensembles ne présentent pas ces difficultés : par exemple Sarcelles, le premier grand ensemble à avoir été stigmatisé dès les années 1960 (la « sarcellite »), ne présente pas aujourd'hui de symptômes graves, à la fois du fait du rôle fédérateur que joue une importante colonie de rapatriés d'Afrique du Nord et de l'action du promoteur, la SCIC, filiale de la Caisse des dépôts et consignations. À l'inverse, les banlieues en difficulté ne se limitent pas aux grands ensembles. D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que chaque époque a connu ses quartiers, puis ses banlieues, en difficulté. Il suffit de se souvenir des quartiers populaires de Paris à l'heure des « classes dangereuses » du XIX^e siècle(5) ou des lotissements défectueux de l'entre-deux-guerres.

Les problèmes généraux de la banlieue

On rappellera brièvement que la banlieue, par nature, subit plusieurs handicaps(6).

Tout d'abord, qui dit banlieue dit dépendance de la ville centre. Cette dépendance s'est traduite successivement, dans la banlieue industrielle, puis dans les lotissements de l'entre-deux-guerres, ensuite dans les grands ensembles, aujourd'hui enfin dans l'habitat péri-urbain, par un déficit d'équipements publics et privés. Certes, l'effort entrepris dans les années 1960 et 1970 a contribué à réduire ce handicap, mais il n'a pas disparu, sauf dans quelques secteurs privilégiés sur ce plan (quelques vieilles communes qui ont une identité propre, comme Versailles ou Saint-Denis, et les villes nouvelles).

Ensuite, cette dépendance à l'égard du centre ville est aggravée par la qualité insuffisante des dessertes (quelle que soit la qualité d'ensemble des réseaux franciliens).

(4) *V. infra*, « Réalités et insuffisances des politiques de la ville ».

(5) Louis Chevalier, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e*, op. cit.

(6) Pierre Merlin, *Les banlieues des villes françaises*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 1998 et *Les banlieues*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2000.

Enfin, l'absence d'unité du tissu urbain de la banlieue est en soi une cause de perte de l'identité locale.

L'exclusion n'est pas seulement une conséquence du chômage, des carences des marchés du logement et de la déprivation. Elle devient elle-même cause de mécanismes qu'elle aggrave ou qu'elle engendre. Ainsi de la dégradation du bâti et de l'environnement immédiat, de l'apparition de la violence, du recours à la drogue et à son commerce, de l'insécurité et du racisme enfin. Mais il est vrai que ces difficultés atteignent souvent un degré crucial dans une frange des grands ensembles des Trente Glorieuses, ceux auxquels on a coutume de faire allusion quand on parle de « banlieues en difficulté », sur lesquels se concentre la politique de la ville.

Les problèmes spécifiques des banlieues en difficulté

Il n'est pas facile de définir les quartiers « en difficulté ». Les politiques successives de la ville ont cependant sélectionné un certain nombre de quartiers. On peut constater que leur population présente des caractéristiques nettement marquées. Ainsi, les quartiers en développement social comportent, par rapport à l'ensemble de la région, moitié plus de jeunes de moins de vingt ans, moitié plus de familles monoparentales, moitié plus d'ouvriers, moitié plus de chômeurs et même deux fois plus d'étrangers et presque quatre fois plus de familles très nombreuses (6 personnes et plus). On y rencontre des concentrations de jeunes sortis du système scolaire mais sans emploi, d'étrangers ouvriers ou chômeurs, de familles lourdes. Bref, ces quartiers réunissent les populations en difficulté, en situation d'exclusion ou guettées par celle-ci.

Il serait pourtant excessif de parler à leur sujet de ghetto, comme l'a montré Hervé Vieillard-Baron(7). Ces quartiers souffrent souvent de la violence qui y règne, des trafics en tout genre, et en particulier de drogue, qui y sévissent, de l'insécurité que ressentent leurs habitants. Là encore, il ne s'agit pas de maux propres à ces quartiers, mais ils y prennent souvent une dimension plus aiguë qu'ailleurs.

Au total, les mécanismes d'exclusion concernent d'abord les jeunes, les étrangers et les personnes d'origine ou d'apparence étrangère. Mais ils atteignent toutes les catégories en difficulté ou guettées par l'isolement : chômeurs, travailleurs pauvres, personnes âgées, familles monoparentales. Voire l'ensemble de la population de ces quartiers qui se sent menacée, agressée, stigmatisée du seul fait de leur lieu de résidence, abandonnée par la collectivité. Suffira-t-il de régler les problèmes d'emploi et de logement pour résorber ce processus ?

Réalités et insuffisances des politiques de la ville

Les pouvoirs publics, même s'ils ont tardé à percevoir l'évolution de certains quartiers, ne sont pas restés inertes. Dès les années 1970, ils ont mis en place des mécanismes qui ont conduit à ce qu'on appelle aujourd'hui la politique de la

(7) Hervé Vieillard-Baron, *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1996.

ville. Ces dispositifs ont concerné successivement, ou simultanément, le cadre physique (les logements et leur environnement) et les structures économiques (lutte contre le chômage), mais ont tendance à considérer de plus en plus ces deux aspects de façon complémentaire.

La réhabilitation physique

C'est dès les années 1970 que le premier programme « Habitat et vie sociale » (HVS) a été mis en place (en 1977, après une phase expérimentale depuis 1973). L'État a créé en 1976 le Fonds d'aménagement urbain (FAU) pour financer les opérations de réhabilitation dans 52 quartiers. Cette première approche a été jugée décevante : on lui a reproché de placer trop exclusivement l'accent sur la réhabilitation du cadre bâti et de négliger les aspects socio-économiques, ce qui n'était pas tout à fait le cas, ainsi que son caractère trop bureaucratique et centralisé. Les opérations HVS ont été interrompues avec la décentralisation au début des années 1980.

Les politiques d'action sur le cadre bâti ont connu une relance en 1988 avec les opérations « Banlieues 89 ». Cette démarche était contemporaine de celle du « développement social des quartiers » qui visait l'intégration socio-économique. L'objectif affiché était de « rendre les banlieusards fiers de leurs banlieues ». La mission « Banlieues 89 » (Roland Castro et Michel Cantal-Dupart) a retenu au total près de 400 projets. Parmi eux, 116 ont reçu une aide du Fonds social urbain (FSU) pour 226 millions entre 1983 et 1989. Les réalisations sont décevantes : pour « rendre le pouvoir aux architectes », on a souvent négligé les attentes des habitants.

Les gouvernements du milieu des années 1990 sont revenus à l'action sur le cadre bâti (parallèlement au pacte de relance pour la ville, qui concerne l'économie) avec les « grands projets urbains » (GPU), créés dans le cadre des contrats de ville. Il s'agit de traiter des quartiers entiers, voire la totalité d'une commune. Douze GPU ont été lancés en 1994, dont huit en Île-de-France (La Plaine-Saint-Denis, Gennevilliers, Épinay-sur-Seine, Argenteuil, Aulnay-sous-bois, Clichy-Montfermeil, Grigny, Le Mantois), et un en 1997 (Meaux). Les opérations ont été menées dans le cadre d'établissements publics d'aménagement (Mantois-Val de Seine), de syndicats mixtes (Le Luth à Gennevilliers), de sociétés d'économie mixte nationales (Clichy-Montfermeil), de groupements d'intérêt public (Argenteuil, Aulnay-sous-Bois, etc.), voire de la commune elle-même, quitte à confier les opérations à un ou plusieurs opérateurs (Grigny). Les travaux sont de grande ampleur, concernant les infrastructures (désenclavement routier, desserte par les transports en commun), la réorganisation de quartiers entiers (réduction de la dalle du Val d'Argent à Argenteuil, création d'un centre commercial au Val Fourré et à La Grande Borne à Grigny), la mise en place de zones d'activités (Buchelay dans Le Mantois), le rachat d'immeubles en copropriété non entretenus (Clichy-Montfermeil). Ces travaux lourds sont accompagnés d'interventions plus légères sur le bâti ou de créations d'équipements publics. Les crédits, provenant en majorité de l'État, ont été importants (10 milliards de francs soit 1,52 milliard d'euros au total).

Dans le cadre du XII^e Plan (2000-2006), les GPU ont été rebaptisés grands projets de ville (GPV), sans que les principes en soient profondément

modifiés. La procédure a été étendue à une cinquantaine de projets (dont les anciens GPU). La plupart de ces GPU ont été élargis (par exemple celui d'Argenteuil concerne désormais Argenteuil et Bezons), voire fusionnés (Épinay-sur-Seine et La Plaine-Saint-Denis, qui devient Épinay/Saint-Denis/Stains). Il s'y ajoute une trentaine d'opérations de renouvellement urbain (aucune en Île-de-France). Les nouveaux GPV d'Île-de-France sont Les Mureaux, Chanteloup-les-Vignes, Sarcelles-Garges, Pantin/Bobigny/Bondy, Noisy-le-Grand/Villiers-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Créteil, Évry/Corbeil-Essonnes et Trappes/La Verrière. En province, ils concernent les agglomérations plus que les villes et s'intègrent aux nouveaux contrats d'agglomération.

Au-delà de ces quatre programmes successifs (HVS, Banlieues 89, GPU, GPV), d'autres actions ont été entreprises : celles visant au désenclavement de certains quartiers, à l'amélioration de la desserte par autobus, au réaménagement de parcs de stationnement, de cheminements piétonniers et de pistes cyclables et à la création de centres commerciaux.

Dès le début des années 1980, on a commencé à démolir les bâtiments les plus dégradés (physiquement et socialement), où la vacance était souvent importante, des grands ensembles en difficulté. Après les Minguettes à Vénissieux près de Lyon en 1983, des démolitions ont eu lieu en Île-de-France : Les Mureaux, La Courneuve, etc. Ces opérations se sont multipliées dans les années 1990 (le Val Fourré à Mantes, Les Francs Moisis à Saint-Denis) et sont devenues banales et largement acceptées par les politiques et par l'opinion. Dans d'autres cas (Le Luth à Gennevilliers), on s'est limité à couper une barre ou à réduire la hauteur d'une tour. L'objectif de ces démolitions est de créer un choc psychologique, mais on peut se demander si elles ne conduisent pas, par la médiatisation qui les accompagne, à une stigmatisation accrue des quartiers concernés. On peut aussi s'interroger sur la légitimité d'opérations qui réduisent le parc de logements sociaux, plutôt que de les réhabiliter pour faire face aux immenses besoins non satisfaits. Mais les élus et les bailleurs sociaux préfèrent se débarrasser ainsi d'un patrimoine et de familles sources pour eux de difficultés. En tout cas, il s'agit-là d'un aveu d'échec. Parfois, au contraire, on a cherché à réaménager le grand ensemble par des constructions supplémentaires, accueillant des équipements et des activités (Orly), mais cette démarche n'est possible que dans les ensembles peu denses, qui sont rarement ceux où les difficultés sont les plus importantes.

Dans le même esprit, la pratique de la construction sur dalles, courante dans les années 1960, a été abandonnée vers 1975 et on en a même démolie (Sartrouville) ou réduit (Argenteuil) certaines.

La réhabilitation socio-économique

Très tôt, certains acteurs avaient estimé que l'action sur le cadre bâti était insuffisante. Ils estimaient prioritaires les dimensions sociale et économique. Des actions expérimentales, à caractère auto-gestionnaire, furent entreprises dès les années 1960, par exemple à l'initiative des groupes d'action municipale (GAM) créés par Hubert Dubedout, qui devint en 1965 maire de Grenoble sous cette étiquette. Ces tentatives n'ont guère concerné l'Île-de-France. Mais en 1982, à la suite des Assises pour l'avenir des cités d'habitat social, fut créée la Commis-

sion pour le développement social des quartiers (DSQ), présidée par H. Duboud. Le rapport de cette commission « Ensemble, refaire la ville » (1983) a été la charte des opérations DSQ. Il s'agissait d'agir moins sur le cadre bâti que sur les catégories les plus fragiles (étrangers, chômeurs, femmes isolées, familles lourdes, etc.), de démocratiser la gestion de la ville, d'équilibrer la composition sociale des quartiers, d'assurer l'insertion des jeunes, de prévenir l'insécurité, bref d'éviter le spectre de la ville à deux vitesses. Seize (puis 23 et enfin 148) quartiers furent sélectionnés. Les opérations ont été intégrées aux contrats État-régions, auxquels la ville était associée, et menées, dans le cadre d'une convention avec l'État, sous l'autorité des collectivités locales par un chef de projet. Le bilan des DSQ a été jugé très satisfaisant, bien qu'inégal entre les projets. 1,5 million d'habitants (350 000 logements) ont été concernés à travers le pays. La situation socio-économique de ces quartiers, dans une période de forte progression du chômage il est vrai, n'a guère été améliorée. Mais on peut considérer que sa stabilisation constitue déjà un succès.

En 1988, on a cru devoir réorienter cette démarche pour prendre en compte moins les quartiers que les villes dans leur ensemble. C'est alors qu'on a commencé à parler de « politique de la ville ». Le « développement social urbain » (DSU) a remplacé le DSQ. Un conseil interministériel des villes (CIV), une Délégation interministérielle à la ville (DIV) et un Conseil national des villes et du développement social urbain furent institués. En 1990, fut créé le ministère de la Ville. Le changement d'échelle était spatial (la ville plutôt que le quartier), mais aussi quantitatif (il y eut plus de 500 opérations DSU, qui n'étaient pas toutes dans des banlieues et pas toutes des quartiers d'exclusion). On peut douter de l'utilité de ce double changement d'échelle. Les choix opérés ont été souvent liés à des considérations locales. L'esprit pionnier des DSQ avait disparu. Bref, les collectivités locales ont repris le pouvoir, sans guère de contrôle ni de ligne générale, avec des soucis parfois avant tout électoraux. Paradoxalement, les programmes se sont éloignés des nécessités du terrain et des attentes des habitants. Le bilan des DSU en 1993 est d'ailleurs nuancé. C'est d'autant plus dommage que cette politique a été accompagnée de dispositions sur le logement des plus démunis (loi Besson de 1990), sur la politique sociale de l'habitat (loi d'orientation sur la ville de 1991), de mesures sociales pour lutter contre l'exclusion (revenu minimum d'insertion) et de dispositifs fiscaux (création, en 1991, de la dotation de solidarité urbaine).

La difficile politique globale de la ville

Au cours des dix dernières années, les gouvernements se sont orientés vers des actions plus globales. Sur le plan spatial, en travaillant à l'échelle des villes, puis des agglomérations ; mais aussi en associant dans les mêmes programmes les actions sur le cadre bâti et l'action socio-économique. Dans tous les cas, les démarches devinrent de type contractuel avec les contrats de ville (1994), puis les contrats d'agglomération (2001).

Les *contrats de ville* ont fait l'objet d'une expérimentation sur treize villes au cours du x^e Plan (1989-1993). La procédure a été généralisée au xi^e Plan (1994-1998, prolongé en 1999). Le contrat de ville est quinquennal (comme les Plans). Il s'intègre dans le contrat de plan État-région et il engage

l'État et une ou plusieurs collectivités locales sur un programme de développement. Les opérations DSQ et les conventions de quartier sont intégrées dans ce contrat (s'il n'y en a pas, une convention de sortie de DSQ est signée). Il doit donc constituer une synthèse des objectifs de l'État et de ceux des élus locaux. 274 contrats, concernant quelque 750 communes et 1 300 quartiers, plus une convention avec la ville de Paris, ont été signés. Il y a 58 contrats en Île-de-France. Les signataires sont très divers : communes de banlieue, villes isolées, structures intercommunales. Cet empirisme était discutable : les préoccupations de politique locale l'ont parfois emporté sur les objectifs de fond. En Île-de-France, 44 contrats ne concernent qu'une seule commune (39 sur 40 en petite couronne, 5 seulement sur 18 en grande couronne).

Les moyens financiers affectés aux contrats de ville ont été importants : pour le xi^e Plan, 9,5 milliards de francs (1,4 milliard d'euros) de l'État (plus 5 milliards de francs de crédits d'urgence concernant la lutte contre l'exclusion, la réhabilitation des logements et les GPU) et 4,2 venant des collectivités locales, plus les contributions de la CDC (4 milliards) et d'autres intervenants, soit près de 25 milliards de francs - 3,8 milliards d'euros - au total (environ 100 millions de francs en moyenne par contrat).

Chaque contrat est suivi par un comité de pilotage (État, collectivités concernées, tiers signataires éventuels, tels que la CDC, la CAF, la SNCF ou un organisme de logement social). Il est mis en œuvre sous la responsabilité d'un chef de projet assisté par une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS).

En fait, cette équipe locale est le plus souvent très proche des élus locaux. Déjà, dans la négociation des contrats, la DIV a pu difficilement faire prendre en compte les objectifs généraux à côté de ceux des élus. Le principe de base, qui voulait que les contrats traduisent une politique globale, conciliée avec les objectifs de la ville ou de l'agglomération, et accordent une attention particulière aux quartiers en difficulté, a été souvent battu en brèche. Les communes ont choisi à la carte les actions à mener parmi les orientations fixées par la DIV, au reste peu nouvelles : aménagement de l'espace et de l'habitat ; adaptation des services au public ; développement économique et insertion sociale ; prévention de la délinquance. La coordination par la DIV a été très légère. On constate cependant, dans la plupart des contrats, une plus grande sensibilité qu'auparavant aux problèmes de la drogue, de l'insécurité et même de la santé. Parallèlement, le ministère de l'Éducation nationale a renforcé sa politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP).

Au total, les contrats de ville ont traduit une reprise en main de la politique de la ville, déjà amorcée avec les DSU, par les élus locaux qui exercent une influence prépondérante sur la détermination des objectifs, sur le choix des projets, sur le contrôle de l'action du chef de projet et de la MOUS. Paradoxalement, la concertation avec les habitants a nettement régressé.

Une deuxième étape a été franchie par la loi du 14 novembre 1996 avec le *pacte de relance pour la ville*, qui marque une inflexion très nette de la politique de la ville vers l'action économique. Parallèlement, tout un ensemble de textes législatifs et réglementaires a eu pour objet de diversifier l'offre de logements et la population des logements sociaux dans les quartiers en difficulté pour y attirer des ménages à revenus moyens. Le pacte de relance pour la ville

réunit des financements de la CDC, du Crédit local de France, de l'Union des HLM. Il comporte des créations d'emplois par les sociétés de transport, le service national « ville », ainsi que des mesures de discrimination positive émanant de divers ministères, des sociétés d'assurance (pour les commerçants), etc. En particulier, les emplois de ville ont été créés, complétant les dispositifs antérieurs : contrats emploi-solidarité (CES), qui avaient pris la suite des travaux d'utilité collective (Tuc) et contrats d'emploi consolidé (CEC), emplois de services aux particuliers, emplois des régies de quartier, entreprises d'insertion. Le gouvernement Jospin a complété ces dispositifs par la création de 350 000 emplois-jeunes à partir de 1997.

Le plan de relance pour la ville a mis au point trois mécanismes d'aide publique à la création d'emplois, gradués selon la gravité de la situation locale.

Les *zones urbaines sensibles (ZUS)*, créées par la loi de 1995 sur l'aménagement du territoire (731, DOM-TOM compris) sont caractérisées par la présence d'un grand ensemble ou d'un quartier dégradé et par un grand déséquilibre habitat-emploi. Les entreprises nouvelles y bénéficient d'avantages fiscaux (exonération d'impôts sur les bénéfices notamment). Des mesures de diversification de l'habitat et d'amélioration de l'environnement et de la sécurité y sont prises.

Les *zones de redynamisation urbaine (ZRU)*, mises en place par la même loi de 1995, sont des quartiers appartenant à une ZUS confrontés à des difficultés particulières. 350 ont été créés. Les avantages consentis aux entreprises y sont plus importants (exonération de la taxe professionnelle, notamment).

Les *zones franches urbaines (ZFU)* sont des ZRU de plus de 10 000 habitants, où les handicaps économiques et sociaux sont particulièrement lourds. Les avantages consentis sont ici maximaux (y compris exonération de la taxe foncière et, à condition que 20 % au moins des recrutements soient locaux, des charges sociales patronales), mais les plus intéressants d'entre eux sont réservés à des entreprises de moins de 50 salariés (à la demande de l'Union européenne, soucieuse de ne pas créer de disparités de concurrence). Après appel d'offres, 44 zones ont été choisies, dont 9 en Île-de-France : Garges/Sarcelles, Bondy, Clichy/Montfermeil, Meaux, Champigny/Chennevières, Grigny/Viry-Châtillon, Montereau-Faut-Yonne, Les Mureaux, Mantes-la-Jolie. L'objectif était de créer de 1 500 à 2 000 emplois par an pendant cinq ans (1997-2001) et de maintenir 25 000 emplois existants. La charge des mesures fiscales et autres a été évaluée à 19 500 euros par emploi créé ou transféré en ZFU.

Le bilan des ZFU est controversé. Établi en 2001, il fait apparaître la présence, fin 1999, dans les ZFU, de 6 000 établissements et de 26 000 emplois installés depuis 1997 (en trois ans). Mais un quart seulement de ces emplois étaient occupés par les habitants du quartier. Le gouvernement, estimant ce mécanisme très coûteux et générateur d'effets d'aubaine (la plupart des emplois n'auraient pas été des créations mais des transferts), n'a prolongé ce dispositif, après modifications, que pour trois ans (2002-2004).

Le gouvernement Jospin a en effet préféré mettre l'accent sur des mesures plus générales : réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires, dont un des objets est d'inciter les entreprises à créer des emplois et création de 700 000 *emplois jeunes*. En fait, si les 350 000 emplois créés par le

secteur public et associatif l'ont été progressivement, le secteur privé a boudé ce dispositif. La majorité de ces emplois ont servi la politique de la ville car ils ont été créés prioritairement dans les quartiers en difficulté, notamment par l'Éducation nationale, par des communes, par des associations. La question de l'embauche définitive des titulaires de ces contrats était posée. Le gouvernement Raffarin a décidé de ne prévoir aucun mécanisme spécifique à cet effet, ce qui entraînera inévitablement le retour de nombre d'entre eux au chômage.

Au contraire, le même gouvernement a relancé les ZFU en 2002, en prolongeant la première génération de ZFU et en créant 41 autres pour la période 2004-2008, dont 14 en Île-de-France : Sartrouville, Argenteuil, Epinay-sur-Seine, Stains, La Courneuve, Villiers-le-Bel, Aulnay-sous-Bois, Sevran, Le Blanc Mesnil, Vitry-sur-Seine, Corbeil-Evry, Epinay-sous-Sénart, Melun et Trappes (8).

Par ailleurs, la loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité a créé les communautés d'agglomération (à taxe professionnelle unique), qui bénéficient d'une dotation d'intercommunalité : en 2002, une centaine ont été créées. La loi Gaysot-Besson « Solidarité et renouvellement urbains » du 15 novembre 2000 cherche notamment à renforcer la solidarité intercommunale et à promouvoir la mixité de l'habitat. En cohérence avec ces deux grandes lois, le gouvernement a mis en place, pour la période 2000-2006, en plus des contrats de ville, des contrats d'agglomération signés avec des structures communales à fiscalité unique (donc avec les communautés d'agglomération).

Enfin, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo) prévoit pour l'essentiel :

- la mise en œuvre d'un plan quinquennal de démolition de 200 000 logements sociaux vétustes, la construction de 200 000 logements neufs et la réhabilitation de 200 000 autres, pour un coût total qui devrait s'établir à quelque 30 milliards d'euros (9) ;

- la création de 41 nouvelles « zones franches urbaines » venant s'ajouter aux 44 déjà existantes.

Il faut également mentionner les dispositifs européens : projets pilotes urbains (PPU) et programme d'intervention communautaire (PIC) URBAN (créé pour la période 1994-1999). Mais les villes sélectionnées étaient peu nombreuses (13 en 1994-1999), le logement était exclu des aides et les financements européens devaient être associés à des financements nationaux. Le PIC URBAN a été reconduit pour 2000-2006 en précisant son objectif : réhabilitation économique et sociale des villes et des quartiers en crise afin de promouvoir un développement urbain durable. En outre, le nouvel « objectif 2 », consacré à la « reconversion rurale, industrielle et urbaine », concerne, pour la première fois, l'Île-de-France.

(8) Sous réserve de l'accord du Parlement dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et de l'accord de la Commission européenne.

(9) Ces objectifs peuvent paraître très ambitieux, voire peu réalistes, compte tenu des moyens techniques et financiers disponibles. L'accélération brutale des démolitions, approuvée par la majorité des collectivités locales concernées, a néanmoins été critiquée par ceux qui mettent en avant l'insuffisance quantitative du parc locatif social et le nombre de ménages sans logement.

Bilan

Les problèmes des quartiers difficiles ne trouveront pas de solution seulement à travers une éclaircie sur le plan de l'emploi. La période 1997-2001, qui a vu un recul du chômage, n'a eu aucune conséquence sur le comportement des jeunes de ces quartiers. Leur révolte traduit un rejet des valeurs de la société, elles-mêmes ébranlées par l'évolution des structures familiales, par l'extension du chômage et par la perte du sentiment d'appartenance nationale. Aucune solution ne peut être attendue en dehors d'un nouveau consensus autour de valeurs qui réunifient la société française. Celles-ci doivent impliquer un immense effort de solidarité, mais aussi une volonté de développer l'identité de chaque individu et son sens de la responsabilité. Le problème dépasse la région Île-de-France. Celle-ci peut cependant y contribuer par une politique d'aménagement qui, en améliorant le cadre de vie de ses habitants, s'attache avant tout aux quartiers et aux populations défavorisées. Il y faudra beaucoup de générosité, beaucoup de volonté politique.

Pour un cadre de vie amélioré

Une solidarité retrouvée est la condition indispensable à l'amélioration de la qualité de la vie en Île-de-France, elle-même préalable à la réalisation des prétentions de la région sur le plan de la concurrence entre les métropoles européennes. L'amélioration de la qualité de la vie quotidienne des Franciliens passe par des solutions, adaptées à chacun, en matière de logement, l'amélioration d'un réseau de transports déjà performant, et des progrès encore à faire en matière d'environnement et de préservation du patrimoine naturel et bâti.

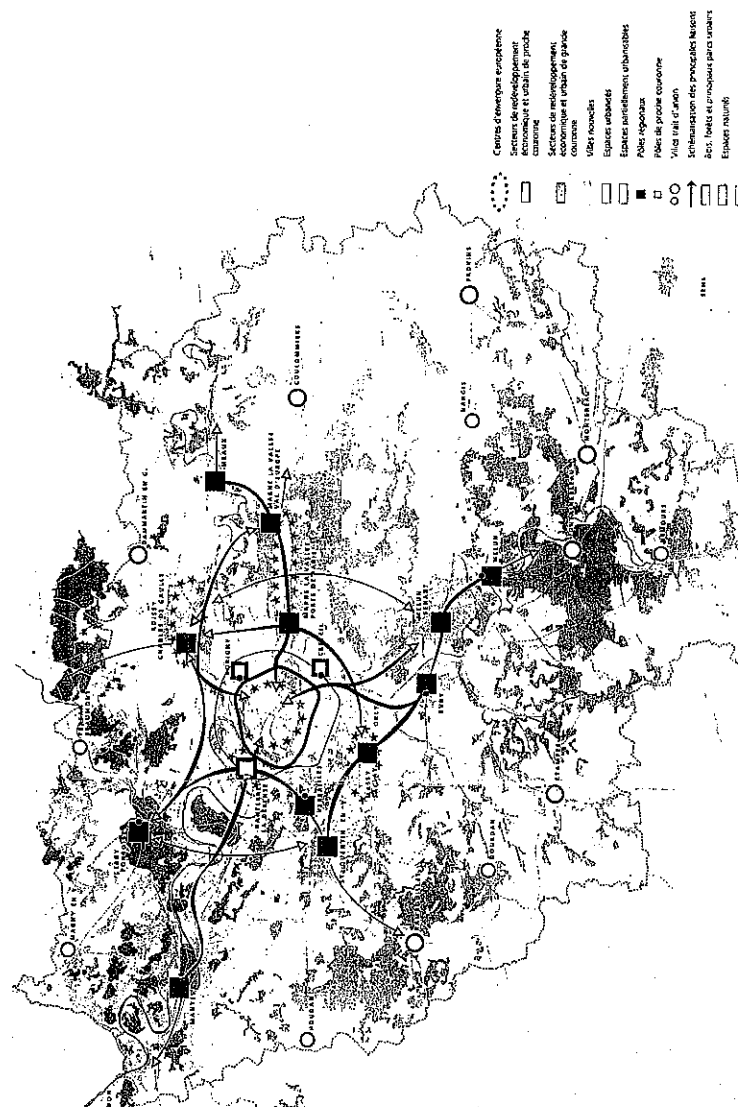
Des logements pour tous

On a vu que le ralentissement de la croissance démographique ne réduirait sans doute pas les besoins de logements, mais modifierait la demande. Il importe néanmoins de cerner les perspectives de population pour déterminer le nombre prévisible de ménages et en déduire les besoins en logements, avant d'examiner les conséquences qualitatives de ces évolutions démographiques, sociales et économiques.

Les perspectives démographiques

La préparation du schéma directeur régional (SDRIF) (figure 2) a donné lieu à une véritable bataille de chiffres autour des perspectives démographiques de l'Île-de-France. Cette bataille était viciée par la méthode qui s'appuyait sur les résultats des derniers recensements et sur la projection des écarts intercensitaires. Or, les résultats des recensements sont de qualité inégale et une différence sur ce plan entre deux recensements successifs peut conduire, en extrapolant à long terme les variations observées, à des prévisions sous-estimées ou au contraire surestimées. Les perspectives initialement retenues, avant le recensement de 1990, reposant sur le recensement de 1982, qui a été de qualité médiocre, et sur les estimations trop faibles de l'INSEE de l'évolution démographique

Figure 2 - Les lignes de force du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF)



Source : Direction régionale de l'équipement de l'Île-de-France, Schéma directeur de la région Île-de-France, Paris, 1994.

postérieure à ce recensement, ont ainsi été très sous-évaluées : elles variaient entre 10,4 millions d'habitants en 2015 et 10,8 millions (chiffre retenu par le Livre blanc). Seule notre analyse, tablant sur une population de la région atteignant déjà 10,8 millions début 1990 (alors que l'INSEE l'évaluait à 10,4 millions), prévoyait une croissance beaucoup plus élevée (12 voire 13 millions en 2015)(10). Le recensement de mars 1990 ayant conclu à un chiffre de 10,7 millions (et donc infirmé brutalement les évaluations de l'INSEE), les perspectives des documents officiels ont été relevées à 12,2 millions, avant qu'un arbitrage politique ne fixe, dans le SDRIF officiellement approuvé en 1994, la perspective à 11,8 millions.

Le recensement de 1999 a fait apparaître un ralentissement de la croissance démographique francilienne, puisqu'il a conduit à recenser 11,0 millions de Franciliens, soit une croissance de seulement 300 000 en neuf ans (1990-1999). Les perspectives devraient être revues à la baisse, ce qui conduirait à 11,5 millions en 2015. En réalité, le recensement de 1999 semble, comme celui de 1982, avoir été médiocre (l'INSEE n'a même pas effectué d'enquête de contrôle, comme il est de rigueur) : au plan national, ses résultats ont obligé l'INSEE à corriger les estimations de solde migratoire de 90 % (celui-ci aurait même été négatif entre 1994 et 1998, ce qui n'est pas vraisemblable). Si l'on prend en compte cette probable sous-estimation du recensement, il est prudent de maintenir la perspective retenue dans le SDRIF, soit 11,8 millions en 2015, voire de la porter à 12 millions. Le premier chiffre correspondrait à la prolongation du rythme de croissance observé entre 1982 et 1999, recensements de qualité comparable.

Comment choisir entre ces chiffres ? Sur le plan de l'aménagement du territoire, y compris pour l'Île-de-France, le ralentissement de la croissance démographique est plutôt positif. En revanche, si l'on retient une perspective sous-estimée, on risque de sous-évaluer les besoins en logements, en emplois, en équipements, bref de retenir des solutions peu favorables à l'amélioration de la vie quotidienne des Franciliens. C'est pourquoi on maintiendra ici la perspective du SDRIF, soit 11,8 millions de franciliens en 2015.

Les besoins quantitatifs

L'évaluation des besoins en logements suppose qu'on prenne en compte les résidences principales – donc une perspective du nombre de ménages –, mais aussi les résidences secondaires et les logements vacants. Le nombre de logements à construire devra enfin prendre en compte les démolitions et les changements d'affectation (par exemple, transformations de logements en bureaux ou l'inverse).

La taille moyenne des ménages est en rapide diminution et rien ne permet de penser que cette évolution s'interrompe. Cependant, cette baisse s'est un peu ralentie depuis 1982 : de 2,50 à 2,38 (encore, si l'on retient les données des recensements, cette baisse concernerait-elle surtout la période 1982-1990). Si l'on projette cette évolution jusqu'en 2015, la taille moyenne des ménages

serait alors de 2,27, ce qui correspondrait à 5,2 millions de résidences principales (contre 4,5 en 1999), soit 0,7 million de plus.

Les résidences secondaires et les logements vacants – il est préférable de les regrouper car la frontière entre ces deux catégories est floue, y compris dans les statistiques de l'INSEE – ont connu, entre 1982 et 1999, une croissance ralentie par rapport à la période précédente (un peu plus de 5 000 par an contre près de 15 000 de 1962 à 1982). Sur la base de la prolongation de la tendance des deux dernières décennies, ils augmenteraient donc d'un peu plus de 80 000 d'ici 2015, pour atteindre un total de 655 000 environ.

Enfin, un peu plus de 800 000 logements ont disparu entre 1962 et 1999 du fait des démolitions, des fusions de logements, du solde des changements d'utilisation. Le rythme de ce renouvellement du parc n'a aucune raison de se ralentir. Il pourrait même s'accélérer, le parc francilien étant encore en grande part vétuste du fait de la lenteur de ce renouvellement pendant de longues périodes. On peut donc estimer les disparitions, pour la période 1999-2015, à 350 000 (sur la base de la prolongation des tendances), voire davantage.

Le total des besoins de construction s'élèverait, sur ces bases, à 1 150 000 environ pour la période 1999-2015, soit plus de 70 000 par an. Ce chiffre est très supérieur au rythme de la construction au cours des dernières années (moins de 40 000 par an depuis 1999 et même 32 000 seulement en 2002 et pas davantage de logements autorisés), ce qui ne fait que renforcer la nécessité de relancer une politique de construction.

La répartition souhaitable entre maisons individuelles et appartements dépend de la politique suivie en matière d'urbanisme. Les tendances récentes sont à une prépondérance des seconds dans la construction : plus des deux tiers de celle-ci depuis dix ans (contre moitié-moitié au cœur des années 1980), ce qui est dû au ralentissement de la péri-urbanisation depuis les années 1990. Cette solution est plus économe en espace et on verra qu'elle est plus favorable à l'environnement (dépense énergétique plus faible, circulation automobile croissant moins vite, pollutions moindres). On supposera donc le maintien de ce rapport 70/30 d'ici 2015, soit environ 350 000 maisons et 800 000 appartements. Bien entendu, la répartition réelle dépendra du marché, qui peut évoluer comme il l'a fait au cours des décennies passées. L'importance accordée au parc social, essentiellement composé d'appartements, influera sur la part de ceux-ci dans la construction. Or, on verra que les besoins dans ce domaine sont de plus en plus importants.

La part de la propriété et de la location dépendra aussi avant tout du marché et des conditions économiques, mais également, là encore, de la place du logement locatif social. Ces dernières années, la construction locative sociale n'a cessé de décliner et la proportion de logements neufs en accession à la propriété a atteint plus de la moitié de la construction neuve (22 000 par an en moyenne). Or, la demande locative augmente beaucoup, notamment du fait de l'évolution des structures familiales. Il est donc souhaitable que les logements locatifs redeviennent majoritaires. Cela devrait concerner tant le secteur social que le secteur libre, la demande étant très élevée dans les deux cas.

(10) Pierre Merlin, *Propositions pour l'Île-de-France*, Presses universitaires de Vincennes, Paris, 1990.

La taille des logements neufs dépend des circonstances économiques (évolution des revenus comparée à celle du coût de la construction), mais aussi de la structure des ménages par taille. On a dit que celle-ci pourrait encore baisser de 2,38 en 1999 à 2,27 en 2015. On a vu que, de façon continue, c'était la demande de plus d'espace qui l'avait emporté. En effet, la taille moyenne des logements neufs n'a cessé de croître en longue période, alors que la taille moyenne des ménages a diminué de façon continue. Cependant, l'évolution de la taille moyenne des logements dépend aussi beaucoup de la part des maisons individuelles, en moyenne beaucoup plus vastes que les appartements, et de la part des logements destinés à la vente ou à la location. C'est ce qui explique que cette taille moyenne ait atteint un maximum (3,8 pièces) dans les années 1980 et qu'elle soit retombée, dans les années 1990, au même niveau que pendant les Trente Glorieuses (3,3 pièces). Pour la période à venir, on peut penser que si la part des maisons individuelles demeure relativement faible et que celle des logements locatifs augmente, cela ne conduira pas à augmenter la taille moyenne des logements, malgré le souhait d'accéder à davantage d'espace. On peut avancer une hypothèse de 3,45 pièces en moyenne pour la période 1999-2015, soit un peu plus que la moyenne actuelle (3,23) qui serait ainsi portée à 3,27 (soit 1,44 pièce par personne contre 1,39 en 1999). Cette hypothèse traduit un ralentissement de l'augmentation de l'espace par personne, mais elle est cohérente avec l'hypothèse faite sur une demande accrue d'appartements locatifs dans la partie centrale de la région.

Les besoins qualitatifs

On a déjà retenu la double hypothèse du maintien d'une prédominance, dans la construction en Île-de-France, des logements en immeubles collectifs et d'un développement de l'offre en location. Cela conduit à n'envisager qu'une croissance modérée de la taille moyenne des logements et de l'espace par habitant.

Toutefois, ces hypothèses supposent en grande partie une reprise énergique de la construction locative sociale. Celle-ci avait déjà diminué vers 1980 à la suite de la réforme du financement du logement, qui avait rendu très attractif le secteur de la construction aidée grâce au double mécanisme des prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) et de l'aide personnalisée au logement (APL). Elle était tombée à 16 000 logements par an au début des années 1990, puis à 10 000 pendant la seconde moitié de la décennie, nettement en-dessous enfin depuis 1999.

Il y a là une situation paradoxale et lourde de dangers. La restauration de la solidarité, dont on a montré la nécessité, suppose au minimum le respect du droit au logement. Or, on en est loin et la situation s'aggrave sur ce plan. Les SDF augmentent avec la crise (7 500 pour la seule ville de Paris). Les ménages pauvres ont de plus en plus de difficultés à se loger en raison de la pénurie de logements locatifs et de la hausse des loyers plus rapide que celle des revenus. L'insuffisance de la construction locative sociale en est certainement une des causes. Ce n'est pas la seule. Il faut en effet évoquer plusieurs autres évolutions négatives.

Une autre évolution inquiétante est la disparition progressive de ce qu'on a pu appeler le « parc social de fait » (11). Il s'agit des hôtels meublés, des foyers, mais surtout des logements qui étaient encore soumis à des loyers plafonnés par l'article 3 de la loi du 1^{er} septembre 1948. Ce parc représentait, pour la seule ville de Paris, 427 000 logements en 1970 (plus du tiers du parc), contre environ 200 000 au début des années 1980 et quelques dizaines de milliers seulement aujourd'hui. Les voies de sortie de ce secteur à loyers réglementés ont été diverses : démolitions, fusions de logements, mise en copropriété d'immeubles (le plus souvent par des marchands de biens qui ont cherché à évincer les locataires), libération des loyers pour les catégories d'immeubles les plus confortables ou dans les petites agglomérations, mise aux normes à l'occasion d'un changement de locataire, mais aussi sorties illégales. La loi de 1986 a prévu une sortie généralisée de ce secteur, sauf pour les personnes âgées ou à revenus très modestes. Ce secteur est donc aujourd'hui résiduel, même à Paris où il était le plus important.

D'autre part, les bailleurs sociaux sont tiraillés entre l'exigence, qu'on leur rappelle, d'équilibrer leurs comptes, et leur vocation à loger les plus démunis. La tendance est, depuis deux décennies, à privilégier le premier objectif. Ainsi, lors de l'attribution des logements sociaux, préfère-t-on le plus souvent un ménage à revenus suffisants et stables, permettant d'espérer un paiement régulier du loyer, à un ménage en difficulté économique (chômeurs, revenus bas et peu stables) et sociales (familles monoparentales, familles lourdes). Certains organismes considèrent même que leur vocation n'est pas de loger les plus pauvres ni les plus menacés par la marginalisation. Les collectivités locales, dont dépendent les offices publics d'HLM, freinent souvent le rythme de construction pour éviter la venue de populations à problèmes. Si une telle attitude est compréhensible de la part de communes qui ont un important parc social et donc déjà des populations, et parfois des quartiers, en difficulté à gérer, cela ressortit, pour les communes qui ne sont pas dans ce cas, de l'égoïsme communal.

C'est pour contrecarrer cette tendance que la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 avait prévu deux dispositifs financiers visant à la diversité de l'habitat :

- la taxe de participation à la diversité de l'habitat, payée par le constructeur, égale à 15 % de la différence entre le coût foncier de l'opération et celui d'une opération de logement locatif social ;

- la contribution versée à des constructeurs de logements sociaux par les communes, dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, ayant moins de 20 % de logements sociaux et où moins de 18 % des ménages bénéficiaient des aides à la personne (allocation logement ou APL), de 1 % de la valeur locative des immeubles.

Mais la complexité de ces dispositifs rendit leur application difficile. La loi du 21 janvier 1995 les a vidés de leur substance. La loi SRU du 13 décembre 2000 a créé à nouveau des dispositifs similaires.

(11) Pierre Merlin, *Pour une véritable priorité au logement social à Paris, Rapport au ministre de l'Urbanisme et du Logement*, La Documentation française, Paris, 1983.

Il reste à savoir, au-delà des dispositifs contraignants, si les élus locaux comprendront la nécessité absolue, dans l'intérêt régional et national, de la mixité sociale. La tendance ne va malheureusement pas dans ce sens. L'intercommunalité peut contribuer à atténuer cet égoïsme communal. La communauté d'agglomération, créée par la loi du 12 juillet 1999, a parmi ses compétences l'équilibre social de l'habitat, et en particulier la politique du logement et le programme local de l'habitat (PLH). La loi SRU va dans le même sens : les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui doivent remplacer les schémas directeurs locaux, ont notamment pour objet la mixité urbaine et la mixité sociale dans l'habitat, ce qui implique que les PLH soient compatibles avec lui. Mais, là encore, les résultats dépendront de la volonté des élus à œuvrer dans le sens de la solidarité ou si ce qu'on a appelé l'égoïsme communal continuera à prévaloir.

Or, la demande de logement social s'accroît. On constate d'ailleurs des évolutions sur ce plan. D'une part, il y a de plus en plus de ménages modestes dans le parc HLM francilien. Alors que dans les années 1960, le revenu moyen y était très comparable à celui de l'ensemble de la population, il est aujourd'hui sensiblement inférieur : plus de la moitié des ménages ont un revenu inférieur à 60 % du plafond de ressources permettant l'accès à un logement financé en PLA (prêt locatif aidé)(12). Le revenu moyen (par unité de consommation) des demandeurs de logement HLM est inférieur de 44 % à la moyenne régionale. Les ménages occupant le parc HLM sont également plus grands (2,61 personnes contre 2,31 hors parc HLM), plus jeunes (on quitte le parc social, surtout dans les cités difficiles, dès que les revenus augmentent), comportent davantage d'étrangers hors CEE et de familles monoparentales (15 % des ménages, plus du double de la moyenne régionale), plus de chômeurs (9 % des chefs de ménage contre 6 % hors parc HLM). Bref, le parc locatif social remplit son rôle de loger les familles et les ménages à faibles revenus, même s'il écarte les plus démunis. Les ménages les plus marginaux ne sont en effet guère présents dans les fichiers de demandeurs de logement HLM et, lorsqu'ils le sont et que leur candidature est présentée, elle est rarement retenue par les organismes HLM.

La demande de logement locatif social est stable, autour de 6 à 7 % des ménages (285 000 environ par an), alors qu'on ne compte que 110 000 emménagements annuels dans ce parc. Une demande sur sept date de plus de cinq ans. Les raisons évoquées pour demander un logement HLM sont avant tout le coût des loyers libres et le souhait de disposer de plus d'espace. Mais cette demande devient peu à peu de moins en moins familiale et de plus en plus sociale. On compte beaucoup plus de personnes seules (43 % à Paris) et de couples sans enfant (16 % dans le parc HLM contre 21 % pour la population régionale) qu'il y a une génération. Les causes de cette demande plus sociale sont bien sûr la progression du chômage, la hausse du coût du logement dans le secteur libre, la disparition du parc social de fait et la progression des familles monoparentales. Les deux tiers des demandeurs souhaitent rester dans leur com-

(12) Qui ont succédé aux prêts HLM et ont eux-mêmes été remplacés par les prêts locatifs d'utilité sociale (PLUS) en 1999-2000.

mune de résidence, ce qui s'explique par l'existence de liens d'entraide familiaux ou autres.

Face à cette situation de plus en plus difficile, tout indique qu'il faudrait une politique publique beaucoup plus volontariste, mais surtout faire pénétrer chez les élus, et même chez les gestionnaires d'organismes HLM, une nouvelle culture de la solidarité. Le secteur locatif social a vu sa population se paupériser de façon spectaculaire depuis au moins une génération. Mais il ne répond pourtant pas aux besoins des plus défavorisés, malgré les financements spécifiques qui ont été mis en place successivement à leur intention(13).

Un réseau de transport amélioré

Les perspectives de mobilité

La mobilité des Franciliens est relativement modeste, par rapport à leur niveau de revenus, si on la compare par exemple à celle des métropoles américaines. C'est cette dernière comparaison qui avait conduit, lors de la préparation du SDAURP, à une forte surestimation de sa croissance future. On prévoyait en effet que le nombre de déplacements mécanisés(14) par personne doublerait avant la fin du xx^e siècle. Il n'a augmenté que de moitié. Cela traduit un mode de vie différent et une organisation différente de la ville et des banlieues.

Les enquêtes sur la mobilité menées par l'INSEE à la demande de la DREIF(15) font apparaître une mobilité moyenne de 5,5 déplacements mécanisés par ménage un jour de semaine (2,3 par personne). Cela représente quelque 26 millions de déplacements quotidiens à l'intérieur de la région.

Cette mobilité varie en fonction de plusieurs critères :

- le plus important est sans conteste le lieu de résidence : la mobilité mécanisée est supérieure d'environ un tiers en grande couronne à ce qu'elle est à Paris (la petite couronne est dans une situation intermédiaire) ; en revanche, les Parisiens ont une mobilité à pied (nombre de déplacements effectués intégralement à pied) presque double de celle des habitants de la grande couronne ;

- le second facteur est le revenu : ce facteur, qui a été longtemps prépondérant, est de moins en moins important, mais la mobilité demeure supérieure dans l'ouest de Paris que dans l'est, dans les Hauts-de-Seine que dans la Seine-Saint-Denis, dans les Yvelines et dans l'Essonne que dans la Val d'Oise (ces différences s'expliquent largement par les différences de taux de motorisation) ;

(13) Logements économiques normalisés (LEN, 1952), logements de première nécessité (LPN, 1954) et logements populaires et familiaux (LOPOFA, 1955) ; prêts à loyer réduit (PLR) et le programme social de relogement (PSR) en 1961 et programme social spécial (PSS, 1964) ; programme de résorption de l'habitat insalubre (PRI) et logements prêts à construire en 1970 ; prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS) (1978, pour lesquels le plafond de ressources était de 6 % de celui des PLA) ; prêts locatifs d'usage social en 1999 (3 % des ménages doivent respecter le plafond de ressources des PLA-TS).

(14) C'est-à-dire nécessitant l'emploi d'au moins un moyen de transport mécanisé (bicyclette comprise).
(15) Dont on doit regretter la lenteur du dépouillement et, plus encore, de la mise à disposition du grand public (et même des spécialistes) de leurs résultats.

- le troisième facteur est la catégorie socioprofessionnelle (elle-même liée au revenu et à la motorisation) : à revenu et motorisation semblable, les commerçants sont plus mobiles, les ouvriers se déplacent plus que les employés, etc. ;

- enfin, les facteurs démographiques sont importants : la mobilité est maximale chez les adolescents et les jeunes adultes, puis elle diminue avec l'âge (d'abord lentement, puis rapidement à partir de l'âge de la retraite) ; la mobilité mécanisée des hommes est supérieure d'un cinquième à celle des femmes (mais celles-ci ont une mobilité à pied supérieure d'un tiers, ce qui fait que la mobilité totale est presque identique pour les deux sexes).

On peut prévoir que la mobilité mécanisée continuera à augmenter. Du fait de la croissance démographique bien sûr, mais aussi du fait de la croissance de la mobilité mécanisée par personne. La prolongation des évolutions passées, qui ont cependant tendance à se ralentir, conduirait celle-ci à 2,55 environ en 2015. Sur la base retenue de 11,8 millions d'habitants, cela conduirait à 30 millions de déplacements mécanisés quotidiens.

La répartition par mode de transport a traduit, dans le passé, des gains continus de parts de marché par l'automobile. Celle-ci assure actuellement quelque 70 % du total des déplacements mécanisés, alors que la part des transports en commun a été réduite à 25 % environ ; les véhicules à deux roues (3 %) et les autres modes (1 %) sont en déclin encore plus rapide. La tendance conduirait à au moins 75 % pour l'automobile. Mais cette tendance est contraire à la politique officielle, exprimée notamment dans le plan de déplacements urbains (PDU) de la région, qui prévoit une reprise de parts de marché par les transports en commun et par les circulations douces (marche à pied, bicyclette). Cet objectif, pour souhaitable qu'il soit, est peu réaliste. Une stabilisation de la part respective des différents modes à leur niveau actuel, donc à l'encontre des tendances passées, serait déjà un succès remarquable. C'est l'hypothèse qu'on retiendra. Elle se traduirait donc par 21 millions de déplacements en automobile et 7,5 millions en transports en commun.

Mais il serait erroné de déduire de cette perte de parts de marché dans le passé, comme le font certains, que les transports en commun rendent de moins en moins de services à la collectivité, voire qu'on peut envisager de s'en passer un jour. Une analyse plus fine conduit en effet à un éclairage différent :

- d'abord, en distinguant les déplacements selon leur inscription dans l'espace. Les transports en commun sont encore largement majoritaires pour les déplacements internes à Paris et pour les déplacements entre Paris et la banlieue ; en revanche, l'automobile fait l'objet d'une prépondérance écrasante pour les déplacements internes à la banlieue (plus de 80 %) ;

- ensuite, en distinguant selon le motif de déplacement : l'emploi de l'automobile est très nettement prépondérant pour les déplacements d'affaires, d'achats et de loisirs, mais elle n'assure que la moitié⁽¹⁶⁾ des migrations alternantes (déplacements domicile-travail) et le tiers des déplacements scolaires et universitaires ;

(16) Un peu moins selon le recensement de 1999, un peu plus selon les enquêtes par sondage sur la mobilité.

- enfin, selon l'horaire : si l'automobile est le mode le plus utilisé aux heures creuses, les transports en commun jouent ce rôle aux heures de pointe.

Or, pour la planification des réseaux nécessaires, il est clair que les déplacements les plus difficiles à satisfaire, et pourtant prioritaires parce que déplacements obligés, sont les déplacements de migrations alternantes aux heures de pointe, dans le centre de l'agglomération (Paris) ou entre celui-ci et la banlieue. Si l'on croise ces trois critères, on constate que les transports en commun assurent près des trois quarts de ces déplacements. L'amélioration des conditions de déplacements en Île-de-France passe donc par une amélioration des transports en commun, notamment dans Paris et sur les axes radiaux.

Est-ce à dire que les déplacements banlieue-banlieue doivent être abandonnés à l'automobile, qui y tient déjà une place prépondérante ? Certainement pas, ne serait-ce que pour assurer le droit à la mobilité des personnes ne disposant pas d'une automobile (la majorité de la population, surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées). Mais il convient d'éviter les illusions : les déplacements banlieue-banlieue sont très dispersés par leurs origines et leurs destinations et les moyens de transport de rocade nécessiteront presque toujours des correspondances (c'est la raison pour laquelle ces lignes ferrées de rocade, là où elles existent, ont un trafic environ dix fois plus faible que les lignes radiales).

Le rôle respectif de l'automobile et des transports en commun

On a rappelé que le PDU visait une réduction de la place de l'automobile en Île-de-France. Cet objectif n'est pas nouveau. Il a été proclamé depuis la crise du pétrole, il y a trente ans. À vrai dire, la volonté politique de la mettre en œuvre a été toute relative, comme le montre la répartition des crédits d'équipement qui ont longtemps été plus importants pour les infrastructures routières que pour les transports en commun. Sur ce plan, les mentalités ont sans aucun doute changé. La présence d'élus « Verts », au sein de l'exécutif régional depuis 1998 et dans celui de la ville de Paris depuis 2001, y a sans doute contribué.

Quoi qu'il en soit, la « priorité aux transports en commun » a longtemps été, et demeure encore souvent, un slogan qu'on a du mal à justifier⁽¹⁷⁾. Il importe de le faire ici.

Une première justification tient au fait qu'en heure de pointe, sur les axes les plus chargés, qui sont ceux de Paris et les grandes radiales vers Paris, les trois quarts du trafic sont assurés par les transports en commun. Seuls en effet les transports en commun lourds (métro, RER, chemin de fer) offrent des capacités suffisantes pour « écrêter » l'heure de pointe. L'investissement marginal pour permettre à un banlieusard supplémentaire de venir à Paris aux heures de pointe est en effet huit fois plus élevé s'il vient en automobile que s'il

(17) L'auteur du présent ouvrage l'avait pourtant fait dès les années 1960 et l'a développé dans plusieurs ouvrages, en particulier in Pierre Merlin, *La planification des transports urbains : enjeux et méthodes*, Masson, Paris-New York-Barcelone, 1984.

emprunte les transports en commun(18). C'est là un argument économique déterminant.

Une seconde raison est que la majorité des Franciliens (plus de 60 %) ne disposent pas en permanence d'une automobile, qu'ils appartiennent aux 30 % de ménages non motorisés (ce sont alors des « captifs » des transports en commun) ou qu'appartenant à un ménage motorisé, ils ne disposent pas du (ou d'un) véhicule familial (on les a appelés « dépendants »).

Une troisième raison est liée aux attentes en matière d'environnement. On a pu montrer qu'un déplacement en automobile occasionnait environ dix fois plus de bruit et de pollution que le même déplacement effectué par les transports en commun. La limitation du trafic automobile est d'autant plus nécessaire qu'il est, de loin, la principale source tant du bruit que de la pollution atmosphérique. Le coût social de ces nuisances (surmortalité, soins médicaux, pertes de production par fatigue et absentéisme) peut être évalué à au moins 3 milliards d'euros par an pour la seule Île-de-France.

Une quatrième raison est liée à la consommation d'énergie. Après la crise du pétrole, on a pris conscience du fait qu'un déplacement en automobile consommait au moins trois fois plus d'énergie que le même en transports en commun. De plus, il s'agit pour la première, essentiellement d'énergie pétrolière, rejetant donc du gaz carbonique, principal gaz à effet de serre, alors que les seconds recourent essentiellement à l'électricité. Du point de vue de l'indépendance énergétique de la France, qui ne couvre que la moitié de sa consommation d'énergie (essentiellement grâce à sa production d'électricité nucléaire), l'automobile est également une source d'aggravation (elle représente la moitié de la consommation pétrolière nationale).

Une cinquième raison est la sécurité très supérieure offerte par les transports en commun, tant pour les usagers que pour les tiers. Là encore, l'automobile, par rapport aux parcours effectués, est cause d'environ dix fois plus d'accidents corporels (tués et blessés). Le coût social de ces accidents corporels (soins médicaux, pertes de production, etc.) a pu être estimé à 1,5 milliard d'euros pour l'Île-de-France.

Enfin, une sixième raison est l'économie d'espace que permettent les transports en commun. Les infrastructures elles-mêmes consomment de dix fois (en heure creuse) à vingt fois (à la pointe pour les migrations alternantes) moins d'espaces pour les transports en commun que pour la voirie, pour le même service rendu (mesuré en voyageurs x kilomètres). On peut ajouter que les transports en commun favorisent une urbanisation dense autour de leurs stations, alors que l'automobile, ouvrant de vastes espaces à l'urbanisation, conduit à une urbanisation peu dense (cf. les banlieues des villes américaines ou la péri-urbanisation en France). Les transports en commun sont donc cohérents avec la « ville compacte », l'automobile triomphante avec la « ville rampante » (*Urban sprawl*).

La priorité aux transports en commun n'est donc pas seulement un slogan. C'est un impératif pour une métropole moderne. On observera que les arguments qui militent en faveur des transports en commun sont ceux qui

concernent la collectivité (économie d'investissements, droit au transport pour tous, protection de l'environnement, économie d'énergie, sécurité, économie d'espace). Au contraire, les usagers sont sensibles à leur temps de trajet et à leur confort, pour lesquels l'automobile offre incontestablement un meilleur service. L'objet premier de la planification des transports est donc l'équilibre à trouver entre les objectifs de la collectivité et les attentes des usagers pris individuellement.

En conséquence, la priorité aux transports en commun doit être nuancée. Il ne peut être question ni de limiter la possession des automobiles par les ménages, ni même de leur en interdire aveuglément l'usage. L'équilibre recherché – et non le compromis – doit dissuader d'utiliser l'automobile pour les déplacements les plus gênants pour la collectivité, c'est-à-dire les déplacements en heures de pointe (notamment les migrations alternantes qui entraînent une consommation d'espace de stationnement pendant toute la journée) dans le centre (Paris) et sur les axes radiaux. Les déplacements d'heures creuses et les déplacements banlieue-banlieue, concernés par un espace moins saturé, sont moins gênants. Les derniers ne peuvent même être assurés en majorité que par les transports individuels, les transports en commun étant, on l'a déjà dit, mal adaptés pour assurer des flux par nature très diffus par leurs origines et par leurs destinations. Ce qui n'exclut pas un effort pour offrir des possibilités de transport public pour ces déplacements transversaux, ne serait-ce que pour répondre aux besoins des captifs et des dépendants.

Les moyens d'opérer ce « tri » parmi les déplacements entre ceux qu'il faut dissuader de l'automobile et les autres existent. Une solution efficace (elle a été expérimentée à Hong Kong) consiste à instaurer la tarification de la circulation. Les véhicules, équipés d'un compteur, enregistreraient des impulsions lors de leur passage à certains points. Les propriétaires recevraient régulièrement la facture (comme celle du téléphone). Il est possible de moduler la valeur des impulsions dans le temps (plus chères en pointe) et dans l'espace (plus chères dans le centre et sur les axes saturés).

Une autre méthode de tarification (pratiquée à Singapour depuis 1975) est le permis d'accès au centre à l'heure de pointe du matin. Son produit subventionne des parcs de stationnement « de dissuasion » aux limites du centre et des minibus reliant ceux-ci au centre. Plus récemment, en 2002, le permis de circuler a été institué dans le centre de Londres et a donné des premiers résultats très satisfaisants.

Une variante plus classique consiste à instaurer (Oslo et Bergen par exemple le pratiquent) un péage sur les axes radiaux vers le centre. Ce péage peut être modulé selon l'heure.

Mais une solution encore plus simple, et certainement efficace, repose sur une bonne gestion du stationnement dans le centre de l'agglomération (dans Paris essentiellement). On peut en effet distinguer quatre motifs de stationnement :

- le stationnement nocturne (des résidents), qu'il faut faciliter dans Paris pour que la capitale demeure résidentielle ;
- le stationnement diurne (des migrants alternants), qu'il faut décourager, puisqu'il consomme de l'espace de circulation en heures de pointe et de l'espace de stationnement toute la journée ;

(18) *Ibid.*

- le stationnement temporaire (celui des visiteurs des commerces, des équipements de loisirs, des bureaux), qu'il faut encourager pour éviter que ces activités ne désertent le centre pour des localisations plus accessibles ;
- le stationnement de livraison, indispensable, mais qu'il faut réglementer.

En fait, dans Paris, pour le stationnement nocturne, le système actuel du stationnement résidentiel est bien adapté aux objectifs. Pour les livraisons, il suffirait d'appliquer la réglementation existante. Quant aux deux autres types de stationnement (diurne et temporaire), la tarification peut opérer la sélection. Il convient d'appliquer un stationnement payant bon marché pour les durées courtes (jusqu'à 2 heures par exemple), voire gratuit pour le stationnement de très courte durée (moins d'une demi-heure), et un tarif croissant avec la durée au-delà, jusqu'à devenir prohibitif pour la journée entière. Il faudrait accompagner cette politique de tarification d'une autre mesure : limiter réglementairement (ou par une taxe élevée) les places de stationnement liées aux locaux d'activités (bureaux), comme le font plusieurs villes suisses et allemandes, au lieu d'imposer un minimum d'emplacements, qui attirent des migrants quotidiens.

Les infrastructures de transports en commun en projet

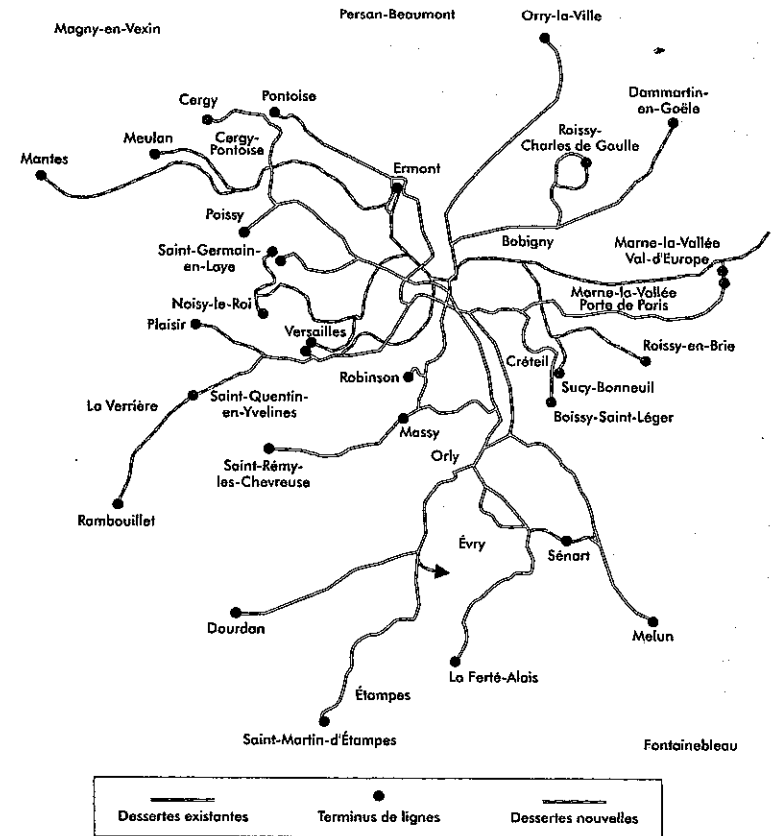
Un effort important a été effectué pour les infrastructures de transport en commun de l'Île-de-France au cours des trois dernières décennies, suite aux propositions du SDAURP de 1965 et du SDAURIF de 1976. Il reste cependant à compléter ces réseaux et à les renforcer pour faire face à la croissance de la mobilité prévisible d'ici 2015, horizon du SDRIF de 1994, voire au-delà. On présentera ci-dessous les projets retenus au SDRIF, qu'on complétera par quelques remarques et suggestions.

Pour les transports en commun, le SDRIF propose comme objectifs de « tisser un véritable maillage de transports collectifs », et, à cette fin, d'améliorer les radiales à grand gabarit et de développer les services RER, de réaliser des rocade et des tangentiels ferrés à grand gabarit, de prolonger les lignes de métro jusqu'à la rocade « Orbitale » et de développer un réseau de transports en commun en site propre.

Pour les radiales à grand gabarit, il s'agit d'augmentations de capacité (vers Mantes, Meaux et Roissy-CDG notamment), mais surtout d'extensions du RER (figure 3) :

- ligne A au-delà de Cergy-le-Haut pour suivre l'urbanisation de la ville nouvelle ;
- ligne B-Nord à Dammartin-en-Goëlle et en boucle à Roissy-CDG ;
- ligne C-Ouest à La Verrière et à Pontoise ;
- ligne D de Corbeil-Essonnes à Sénart et Melun ;
- achèvement de la ligne E, prolongée vers l'est jusqu'à Meaux et Val d'Europe (secteur 4 de Marne-la-Vallée) et à l'ouest par branchement des lignes de Versailles Rive Droite et Saint-Nom-la-Bretèche (cette dernière prolongée à Noisy-le-Roi et à Saint-Germain-en-Laye) ;

Figure 3. - La desserte RER (existante et prévue)



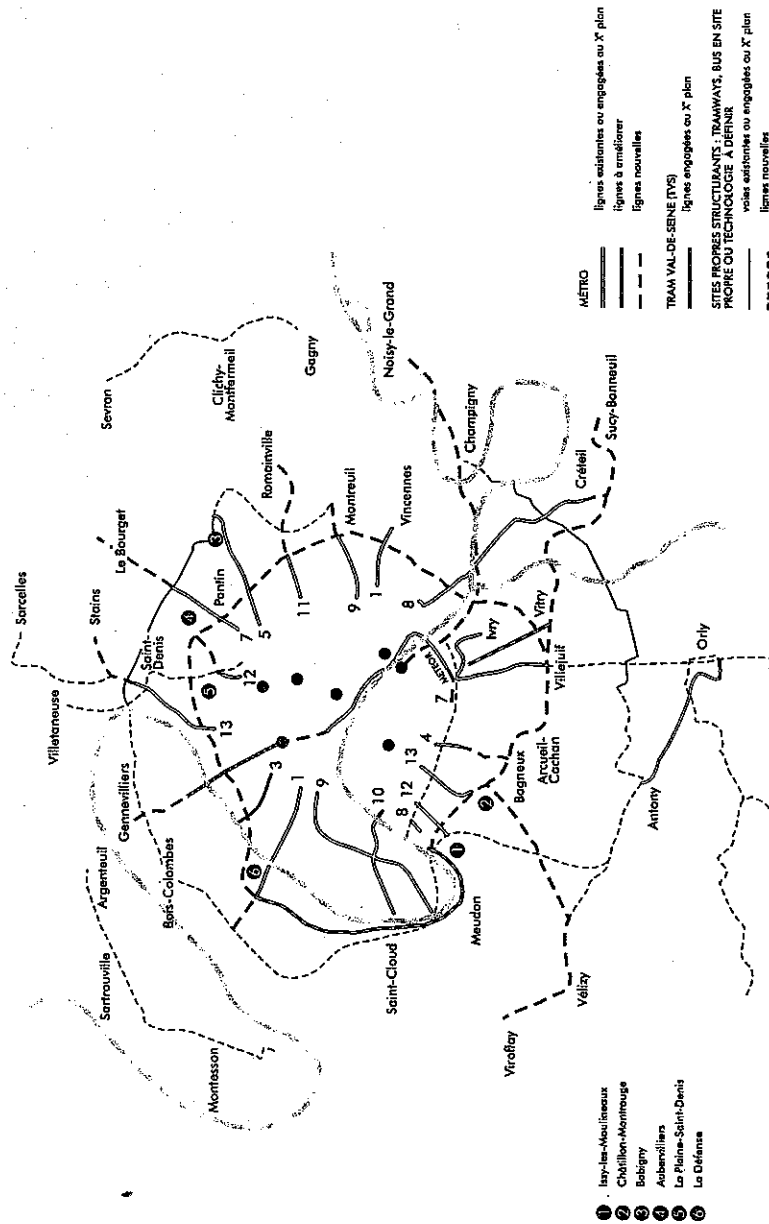
Source : SNCF.

- création d'une ligne F entre Mantes et Ermont au nord et Rambouillet et Plaisir au sud, ce qui implique la construction d'un tronçon souterrain entre Montparnasse et Saint-Lazare (avec correspondance avec le RER C à la station Musée d'Orsay) ;
- prolongement de la ligne La Défense-Versailles jusqu'à Rambouillet.

L'élément le plus nouveau est la volonté de constituer une grande rocade, qui réutiliserait notamment la ligne de grande ceinture. Celle-ci se décomposerait en cinq lignes tangentiels :

- au nord, de Pontoise à Marne-la-Vallée (Val d'Europe) via Roissy-CDG ;
- à l'est, de Roissy-CDG à Sénart via Val Maubué (Marne-la-Vallée) et de Roissy-CDG à Massy via Porte-de-Paris (Marne-la-Vallée) et Orly ;

Figure 4. - L'extension du métro jusqu'à la rocade Orbitale



— au sud, de Saint-Quentin-en-Yvelines à Melun *via* Massy, Évry et Sénart ;

— à l'ouest, de Cergy à Massy *via* Versailles.

La rocade « Orbitale » en petite couronne reliera les terminus du métro (figure 4). Elle sera composée de :

- la ligne de tramway existante (Trans-Val-de-Seine T2) entre Issy-les-Moulineaux et la Défense ;
- une rocade de métro automatique à réaliser entre La Défense, La Plaine-Saint-Denis, Montreuil, Villejuif et Issy-les-Moulineaux.

Elle serait complétée par une rocade de moyenne banlieue de tramways et de lignes d'autobus en site propre qui :

- reprendrait la ligne de tramway existante Saint-Denis-Bobigny (en cours de prolongement à Noisy-le-Sec) et le site propre Trans-Val-de-Marne (prolongé vers Antony et Champigny-sur-Marne) ;

- et serait complétée par des lignes nouvelles entre Saint-Denis et Nanterre-Préfecture ; entre Nanterre-Préfecture et Issy-les-Moulineaux ; entre Issy-les-Moulineaux et Antony et entre le Haut-Montreuil et Bobigny (elle serait donc discontinuée entre le Haut-Montreuil et Champigny-sur-Marne).

Enfin, une quatrième rocade serait entreprise sur les boulevards des Maréchaux. Un premier tronçon sud a été décidé par la ville de Paris (du pont du Garigliano à Tolbiac). Il pourrait être prolongé à l'est, éventuellement par la réutilisation de la ligne de petite ceinture.

Ces trois dernières rocades seraient en correspondance avec le métro. Orbitale notamment assurerait des correspondances avec 11 lignes de métro et avec les lignes A (La Défense et Vincennes), B (Arcueil-Cachan et La Plaine-Saint-Denis), C (Issy-Plaine, Vitry et Saint-Ouen), E (La Défense et Pantin) et F (Clichy-Levallois et Vanves-Malakoff).

Des prolongements de métro en proche banlieue jusqu'à Orbitale seraient réalisés : ligne 4 à Bagnoux, ligne 12 à Mairie d'Aubervilliers. Des prolongements en moyenne banlieue sont envisagés : ligne 1 à Nanterre-Préfecture, ligne 7 au Bourget, ligne 8 à Créteil-Sud, ligne 9 au Haut-Montreuil, ligne 11 à Rosny-sous-Bois, ligne 13 à Stains-Le Globe, ligne 14 (Météor) à Saint-Lazare (déjà décidé) et au port de Gennevilliers au nord et à Maison Blanche et Villejuif (déjà décidé). Enfin, des antennes en métro automatique sont envisagées de Châtillon-Montrouge à Vélizy et Viroflay ; de Villejuif à Créteil et Sucy-Bonneuil ; d'Austerlitz à Noisy-le-Grand.

D'autres sites propres (autobus ou tramway) sont proposés en banlieue : porte d'Aubervilliers à Université de Paris-Nord (Villetaneuse) ; Saint-Denis-Université à Garges-Sarcelles ; Sevran à Gagny ; Villejuif à Orly et Juvisy ; Massy à Arpajon ; aéroport d'Orly à Saint-Quentin-en-Yvelines ; Argenteuil à Montesson.

Par ailleurs, le SDRIF prévoit l'accès en Île-de-France du TGV Ouest et éventuellement d'un TGV Limousin-Auvergne et d'un TGV Normandie. Il prévoit aussi des gares TGV en banlieue : Massy, Marne-la-Vallée (Val d'Europe) et Roissy-CDG aujourd'hui réalisées, mais aussi à La Défense et à Sénart.

Enfin, un projet de desserte directe entre la gare de l'Est et Roissy-CDG, qui ne figure pas au SDRIF, a été proposé par des entreprises privées : la liaison en un quart d'heure serait rentabilisée par un tarif élevé.

Ces projets constituent un catalogue très complet des propositions avancées par divers acteurs. On observera cependant que son coût n'a pas été chiffré même sommairement (il serait évidemment très élevé), que la faisabilité (dégagement des emprises) n'a pas été étudiée et que les perspectives de trafic sont inconnues(19).

Sur le fond, on peut s'interroger sur la priorité quasi absolue accordée aux rocadés. Certes, les déplacements banlieue-banlieue sont aujourd'hui très mal aisés en transports en commun et se déroulent pour 85 % en automobile. Mais il n'est pas du tout certain que des rocadés d'autobus en site propre, de tramway, voire de RER répondraient à cette demande : en effet, ces trajets étant très diffus dans l'espace, ils nécessiteront le plus souvent deux correspondances, ce qui est très dissuasif. D'ailleurs, le trafic des liaisons de rocade existantes est très faible, tant sur les lignes de tramway T1 (Saint-Denis-Bobigny) et T2 (Issy-La Défense) que sur l'autobus en site propre Trans-Val-de-Marne ou que sur les rocadés SNCF existantes (Versailles-Massy-Palaiseau-Juvisy, ligne des Coquibus). Le coût de la plupart des infrastructures de rocade proposées par le SDRIF risque d'être prohibitif par rapport au service offert. C'est le cas en particulier pour les lignes de la grande rocade, à propos desquelles le SDRIF lui-même annonce que « le trafic attendu à l'horizon du schéma directeur restera modéré ».

Puisque, ne serait-ce que pour des raisons financières, il ne sera possible de ne réaliser qu'une partie de ces propositions, il importe de souligner les réalisations qui semblent prioritaires. On peut suggérer :

- l'achèvement de la ligne E du RER, puis la réalisation de la ligne F, qui sera coûteuse, mais répondra à un besoin réel (elle reprend le principe d'une ligne de RER prévue au SDAURP et non réalisée alors en raison de son coût) ;

- une rocade de banlieue : Orbitale ou la rocade de moyenne banlieue, ou mieux une combinaison des deux projets pour réutiliser les lignes existantes T 1 et T 2 et le Trans-Val-de-Marne (cette rocade devra être réalisée en tramway - ou sites propres pour autobus -, le trafic prévisible ne justifiant en aucun cas un métro)(20) ;

- les prolongements de métro en proche banlieue (lignes 4 et 12) ;

- quelques sites propres en banlieue sur des axes routiers saturés (Villejuif-Orly par exemple).

Les infrastructures routières en projet

Pour le réseau autoroutier, on peut se demander si, dans la perspective de la priorité aux transports en commun, il est nécessaire de prévoir de nouvelles liaisons rapides, sauf à achever les programmes en cours (notamment la rocade A 86 à l'ouest et la Francilienne à l'ouest et au nord) (figure 5).

(19) Ou sont grossièrement gonflées, telles celles annoncées par la SNCF pour les lignes de grande ceinture.

(20) À ce sujet, rappelons que le coût d'un métro « automatique » (type Val) est pratiquement le même que celui d'un métro classique (qui peut d'ailleurs être automatisé : cf. Meteor, notamment).

Conscient de cette problématique, le SDRIF met l'accent sur la satisfaction des déplacements banlieue-banlieue, dont la croissance sera effectivement très importante et propose un réseau hiérarchisé et maillé. Il serait composé d'un réseau principal (les rocadés autoroutières et les grandes autoroutes radiales), des autres voies rapides (liaisons tangentielles, boulevards intercommunaux) et un réseau complémentaire de voies de désenclavement et de boulevards urbains. Le SDRIF insiste sur la nécessité « d'une insertion très soignée dans les sites urbains ou naturels ».

La priorité est accordée à l'achèvement des deux grandes rocadés. Pour la A 86, la principale amélioration est le bouclage à l'ouest entre le pont Colbert (au sud-est de Versailles) et Rueil-Malmaison, pour lequel la construction en souterrain a été retenue. Des aménagements sont aussi nécessaires en certains points, notamment entre Joinville et Nogent-sur-Marne. La Francilienne doit être complétée à partir de la A 126 (entre Saclay et Saint-Cyr) au sud-ouest, la A 184 au nord-ouest (entre Orgeval et Méry-sur-Oise), par une liaison Cergy-Roissy déjà amorcée au nord et par la jonction entre les A 104 et la RN 104 à l'est ; des élargissements et des rectifications locales, voire des doubléments (tronçon commun avec les A 6, RN 118, liaison), seront en outre nécessaires en certains endroits.

Les opérations de radiales autoroutières prévues par le SDRIF sont limitées - outre diverses améliorations locales et le doublement des troncs communs avec la A 86 (A 6 et A 4) ou la Francilienne (A 4 et A 13) - aux projets déjà inscrits au x^e Plan (A 5, A 14, A 16), élargissement et prolongement jusqu'à Saint-Quentin-en-Yvelines de la A 12, boulevard urbain de la A 15 au nord de la voie de la rive gauche de la Seine.

Mais cette modération quant au réseau principal s'accompagne de nombreux projets concernant les voies rapides et les boulevards urbains. Le SDRIF liste plusieurs dizaines de projets. On peut s'interroger sur le risque que certains d'entre eux aient des caractéristiques autoroutières.

Surtout, le SDRIF envisage de réaliser les projets de réseau d'autoroutes souterraines qui ont été proposés par divers groupes de travaux publics et qui ont été préconisés par les anciennes majorités du conseil régional et du conseil de Paris et par le conseil général de la Seine. Les projets inscrits au SDRIF, qui prendraient la forme de 2 x 2 voies superposées, à péage, accessibles seulement aux véhicules légers (ce qui réduit le gabarit, donc le coût) comprennent :

- le projet ICARE du conseil régional (boucle fermée aux limites de Paris, avec deux radiales vers les aéroports d'Orly et de Roissy-CDG) ;

- le projet du conseil de Paris de doublement du boulevard périphérique, d'abord au sud et à l'est ;

- le projet MUSE du conseil général de la Seine, traversant ce département du nord au sud, entre les autoroutes A 15 et A 10 (avec transports en commun sur une partie de son tracé).

Ainsi, tout en affichant des ambitions modestes en matière de voirie rapide, le SDRIF propose en fait une extension considérable de celle-ci, en contradiction avec la priorité annoncée pour les transports en commun. Si l'achèvement des rocadés A 86 et Francilienne n'est contesté par personne - d'autant que ces rocadés sont une réponse adéquate pour les déplacements ban-

Il semble donc préférable de rechercher une localisation, proche d'une ligne TGV, en Île-de-France, à 50 kilomètres au maximum de Paris. Le site optimal reste à rechercher. Quel qu'il soit, il suscitera les protestations des voisins. Il reviendra aux pouvoirs publics, s'ils sont persuadés d'avoir opéré le meilleur choix, de le mettre néanmoins en œuvre.

Un environnement agréable

Logement pour tous, accessibilité pour tous. La qualité de la vie en Île-de-France suppose aussi un environnement agréable : un niveau élevé d'équipements, des espaces verts, une eau saine, le calme et l'air pur.

Les équipements publics

Le niveau d'équipement de l'Île-de-France est désormais satisfaisant, ce qui n'avait pas toujours été le cas. Il convient que ce niveau soit maintenu, voire amélioré, et que la région soit capable de faire face aux nouveaux besoins.

En matière universitaire, après le plan « Universités 2000 », La région est dotée de 17 universités. Même si ces universités sont de poids différent par les effectifs et par la reconnaissance scientifique, on peut considérer que c'est là un maillage satisfaisant. Dans le cadre du plan « Université du troisième millénaire » (dit plan Allègre), l'accent est placé sur l'amélioration des conditions matérielles (locaux) des universités de Paris-centre, qui avaient été quelque peu délaissées dans le plan Jospin. Le projet phare de ce plan est la reconstruction de Paris VII sur le site de Tolbiac, tandis que celui dit de la Halle-aux-Vins, qui restera acquis à Paris VI, est en cours d'un désamiantage long, coûteux et controversé.

En matière de recherche, l'effort de la région doit viser à développer les universités récemment créées dans les villes nouvelles. Cet effort ne sera pas facile en raison de l'attraction exercée par les grands centres de recherche du Quartier latin, de Nanterre et d'Orsay. L'atout des jeunes universités est de disposer d'espace. Des spécialités ont été intelligemment mises en avant pour chacune d'elles : sciences économiques à Cergy, environnement à Saint-Quentin-en-Yvelines, chimie et sciences des matériaux à Évry, électronique, sciences de l'image et génie civil à Marne-la-Vallée.

L'Île-de-France doit conforter la place de Paris comme premier centre mondial de congrès et comme centre d'expositions. Sur ce dernier plan, outre l'extension du parc de Villepinte (celui de la porte de Versailles ne peut pas s'étendre), on envisage d'en créer d'autres près des gares TGV à Massy, à Sénart et à Marne-la-Vallée (Val d'Europe). L'hôtellerie, encore trop concentrée dans Paris même, doit pouvoir suivre une demande en forte croissance.

L'hypothèse des jeux Olympiques à Paris en 2012, après la coupe du monde de football de 1998, doit permettre de doter la région d'équipements sportifs de premier plan. Les logements des compétiteurs devront pouvoir être reconvertis, par exemple en logements étudiants, domaine où la région est particulièrement déficitaire.

Sur le plan des loisirs de plein air, le programme des 11 bases de plein air et de loisirs créées à la suite du SDAURP doit être achevé. Le SDRIF

en propose trois de plus : au nord, dans le triangle Beaumont-sur-Oise-Luzarches-Sarcelles ; au sud, dans le triangle Longjumeau-Étampes-Limours ; à l'est, dans la vallée de la Marne. On notera que les deux premières localisations au moins demeurent très vagues. Le SDRIF propose également de développer, en s'appuyant sur la trame verte, des cheminements pédestres, cyclables, équestres et nautiques. Des centres de sports nautiques motorisés réduiraient les nuisances ailleurs. Les aérodromes de sports aériens doivent être maintenus, tout en évitant les gênes pour l'aviation commerciale.

La vie culturelle demeure trop centrée sur la ville de Paris, même si la création de théâtres, de maisons de la culture, etc. a réduit cette exclusivité. Les projets les plus spectaculaires des dernières décennies (le centre Georges Pompidou, le musée d'Orsay, le Grand Louvre, l'Opéra Bastille, la Cité de la musique, la Cité des sciences et de l'industrie, l'Institut du monde arabe, la Bibliothèque nationale de France, le futur musée des Arts premiers) ont encore concerné Paris. Les grands pôles urbains projetés (outre La Défense, Massy, Roissy et Marne-la-Vallée)(21) ne doivent pas être limités à des centres commerciaux et à des bureaux, mais inclure des équipements culturels majeurs.

En matière hospitalière, le SDRIF se limite à fixer des orientations qui résultent des carences de l'équipement actuel :

- conversion d'établissements de court séjour, trop nombreux en équipements de moyen séjour, insuffisants ;
- redéploiement de Paris vers la banlieue à la faveur des restructurations et renforcement des structures périphériques (les hôpitaux de Pontoise, d'Évry-Corbeil, de Melun-Fontainebleau et de Meaux-Lagny devenant des centres hospitalo-universitaires) ;
- développement des équipements pour handicapés adultes ;
- création de structures publiques (donc bon marché) d'hébergement des personnes âgées dans la partie centrale de la région, qui est très déficitaire, tout en favorisant le maintien à domicile chaque fois que cela est possible.

Pour les équipements judiciaires, le SDRIF prône la création de nouveaux pôles judiciaires, afin de faciliter la justice de proximité, en particulier dans les villes nouvelles de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Marne-la-Vallée. À Paris, le Palais de Justice doit être modernisé à l'occasion du transfert du tribunal de grande instance. L'effort de construction doit surtout porter, comme dans toute la France, sur les établissements pénitenciers. Les prisons existantes doivent être modernisées (42 % de la capacité actuelle correspond à des bâtiments du XIX^e siècle) et rendues plus sûres. Le gouvernement Raffarin a lancé un vaste programme en ce sens.

Les espaces verts et les paysages

Il s'agit, dans ce domaine, de poursuivre l'action entreprise dans les années 1970.

Pour les espaces boisés, l'intégrité des forêts doit être assurée en classant les sites les plus exposés en forêts de protection, en évitant d'y tracer

(21) *V. infra*, « Pour une compétitivité accrue ».

des infrastructures. Leurs lisières (où se concentre la fréquentation) en particulier doivent être protégées. La fréquentation des espaces verts doit être encouragée en acquérant des espaces boisés privés, en en ouvrant d'autres au public (par convention avec les propriétaires), par plantation. Elle doit être facilitée par la réalisation d'équipements adaptés : centres d'accueil, équipements sportifs, bases récréatives.

Les paysages doivent être mis en valeur. Le SDRIF propose de poursuivre la politique de la trame verte (et donc de la ceinture verte) dans l'agglomération, de préciser, en milieu rural, les notions de couronne jaune (espaces agricoles) et verte (espaces boisés). L'urbanisation devra en particulier respecter les sites de vallées et les lisières des espaces boisés. Les sites les plus intéressants et les plus menacés doivent faire l'objet de mesures juridiques fortes de protection (sites classés, espaces naturels sensibles, etc.). De nouveaux parcs régionaux sont proposés : outre ceux de la haute vallée de Chevreuse, qui existait, ceux du Vexin français et du Gâtinais, ont été créés depuis la publication du SDRIF. Celui-ci en proposait un quatrième dans les boucles de la Marne. Des parcs urbains publics et des terrains de sport, voire des terrains de golf, seront créés dans des espaces paysagers sans valeur agronomique (par exemple les forts de la ceinture de Paris).

La pérennité de la vie agricole doit être assurée, ce qui suppose d'éviter la consommation excessive par l'urbanisation des espaces cultivés, la programmation de ces utilisations d'espaces agricoles à des fins d'urbanisation, le développement modéré en continuité avec les constructions existantes des bourgs, villages et hameaux existants.

L'eau, le sous-sol et les déchets

Si performants que soient aujourd'hui les réseaux franciliens et si efficace qu'ait été l'Agence de l'eau Seine-Normandie, tous les problèmes ne sont pas réglés. L'eau potable provient en grande partie d'eaux de surface traitées dans les usines d'épuration. La totalité des eaux n'est pas épurée (la moitié environ des polluants est rejetée dans les rivières) et les rejets dans la Seine nuisent à la qualité de ses eaux. Les barrages-réservoirs ont diminué le risque de crue, mais une crue centennale, comme celle de 1910, ne peut être exclue : elle engloutirait une partie de Paris, et notamment les principaux musées (Louvre, Orsay, etc.) et atteindrait 250 communes.

Un immense effort reste à faire concernant notamment la réhabilitation des cours d'eau.

La consommation d'eau augmentera avec la croissance démographique et avec celle de la consommation par habitant, à moins que des politiques efficaces d'économie de l'eau ne soient mises en place. Le SDRIF estime que les besoins en eau potable de la région atteindront, en 2015, 5 millions de mètres cubes par jour. Cette prévision est sans doute excessive : un passage de 3 à 4 millions de mètres cubes (soit une augmentation d'un quart de la consommation par habitant) semble plus vraisemblable. Un tel apport correspond à une consommation de 1,5 milliard de mètres cubes par an. Or, de 20 à 30 milliards de mètres cubes transitent à travers les rivières et les nappes de la région et

l'essentiel de l'eau consommée retourne à la rivière, mais après dégradation (pollution, réchauffement, etc.). Les objectifs sont :

- la protection de la ressource (en particulier des nappes profondes) afin d'interrompre la dégradation de la qualité des nappes souterraines, d'où provient 40 % de l'eau consommée, et d'éviter une pollution excessive à l'aval de l'agglomération ;

- la mobilisation des ressources : réalisation de nouveaux barrages-réservoirs (deux bassins de 100 millions de m³ chacun sont prévus dans les hauts bassins de la Marne et de l'Yonne), exploitation des ressources peu utilisées (Oise, sources de l'Eure, captage de réserves non exploitées) ;

- l'amélioration de la sécurité, notamment dans les communes rurales par des interconnexions de réseaux, des augmentations de la capacité de stockage et de traitement des eaux de surface ;

- la lutte contre le gaspillage et contre les pertes dans les réseaux.

L'épuration des eaux usées est une tâche critique. Les réseaux unitaires sont souvent défectueux. Des rejets d'eaux usées non traitées ont lieu en pointe de temps sec ou par temps de pluie. La capacité des stations d'épuration est insuffisante et elles sont souvent non protégées. Le traitement des eaux se limite le plus souvent à la pollution carbonée et néglige la pollution azotée. Des eaux pluviales sont rejetées sans traitement. Il faut donc mener une politique d'épuration le plus près possible des zones de pollution, de dépollution des eaux pluviales et de réduction des conséquences des pollutions accidentelles par la prévention et par la disposition de barrages mobiles et de pompes.

La situation est également préoccupante en matière de traitement des déchets. Les 5 millions de tonnes d'ordures ménagères (6,5 millions prévues en 2015) sont éliminées par mise en décharge, lacération ou compostage. La politique de gestion de ces déchets (cf. loi du 13 juillet 1992) doit viser à en réduire le volume (réduction des emballages), à en recycler ou à en valoriser le plus possible, à les éliminer près des lieux où ils sont produits, à n'enfouir que les déchets ultimes. Il faut à cette fin poursuivre la création de centres de traitement. L'incinération (avec valorisation par le chauffage urbain) sera retenue dans la zone agglomérée, le compostage et l'incinération (avec valorisation par production d'électricité) dans les zones non urbanisées. Le SDRIF propose des sites pour les centres de traitement à créer.

La lutte contre le bruit

On a dit que le bruit était la nuisance la plus ressentie par les Franciliens et que les transports - routiers surtout, aériens sous les pistes d'envol - sont la principale cause de bruit en Île-de-France (22).

Les mesures de lutte contre le bruit sont bien connues et ont déjà largement été mises en œuvre en France. Elles consistent notamment à réduire le bruit produit par les véhicules, les avions ou les trains (mais aussi par les usines et les engins de chantier) ; à éviter la localisation de logements à proximité des sources de bruit ; à placer des obstacles à la transmission du bruit :

(22) *V. supra*, chapitre 2, « Un environnement difficile à préserver ».

murs antibruit, rideaux d'arbres ou levées de terre le long des autoroutes, doubles vitrages et isolation acoustique des bâtiments.

En Île-de-France, outre ces dispositions générales, le SDRIF insiste sur la nécessité d'organiser le tissu urbain en vue de réduire les effets du bruit : construire des locaux d'activités plutôt que des logements le long des principaux axes routiers et ferroviaires ; paysager ces infrastructures (rideaux d'arbres).

Le bruit aérien est particulièrement ressenti au voisinage des aéroports internationaux d'Orly et de Roissy-CDG, mais aussi dans l'axe des pistes, parfois jusqu'à une grande distance. Le plan d'exposition au bruit (PEB), qui fixe les types de construction autorisées selon le niveau de bruit par zone, est en cours de révision (avant 2005) pour tenir compte de normes plus sévères. Les plans de gêne sonore (PGS), qui datent de 1999 pour Orly et Roissy-CDG, doivent être révisés en 2003.

La lutte contre la pollution atmosphérique

La pollution de l'air est beaucoup plus ressentie par les Franciliens que celle des eaux ou des sols.

Les moyens de lutte contre la pollution consistent, comme pour le bruit, en une intervention à la source (rendre moins polluants les procédés industriels, les usines d'incinération et surtout les moteurs des véhicules et des avions) et des mesures d'urbanisme (écarter les usines polluantes et éviter l'habitat près des usines, des aéroports ou des autoroutes). Mais, comme pour le bruit, ces progrès sont en grande partie annihilés par l'augmentation du volume de la circulation et du nombre de vols et, pour l'automobile, par l'accroissement rapide de la puissance moyenne des moteurs.

Un système de mesures et d'alerte, géré par Airparif (Association interdépartementale pour la gestion du réseau de mesure de la pollution atmosphérique et d'alerte en Île-de-France), qui dispose d'une soixantaine de stations, a été mis en place en 1979.

Bilan

L'Île-de-France bénéficie de l'excellente réputation de Paris sur le plan qualitatif. Elle est vue de l'étranger comme une capitale de la culture, de la vie intellectuelle, de la mode et des produits de luxe, comme une ville où il fait bon vivre. Les Franciliens savent que cette médaille masque un revers moins brillant, qui fait leur vie quotidienne : logements exigus et chers, déplacements pénibles, insuffisance des espaces verts, bruit et pollution. L'objectif de l'Île-de-France doit être de maintenir cette qualité ressentie par les étrangers, qui est son atout principal dans la concurrence entre les grandes métropoles, tout en offrant aux Franciliens un quotidien qui ne les fasse pas aspirer à aller vivre ailleurs.

Pour une compétitivité accrue

La restauration de la solidarité régionale est la condition incontournable de l'amélioration de la vie quotidienne en Île-de-France. Une qualité de vie au moins égale à celle des autres métropoles, jointe à la tradition de raffinement de

la capitale, sera le meilleur atout pour maintenir son attractivité, tant auprès des habitants – et donc pour conserver une main-d'œuvre plus compétente qu'ailleurs – que des investisseurs. Bien sûr, il conviendra de préciser les objectifs de la région, les domaines où elle peut prétendre à l'excellence, bref ce qu'on appelle souvent improprement sa « vocation » et qu'on devrait plutôt appeler son rôle dans le système urbain national et mondialisé. Encore faut-il que la région soit perçue comme une entité ayant une réelle identité. L'aménagement spatial a un double rôle à jouer : créer ce sentiment d'unité régionale et offrir des conditions favorables au développement économique.

Rôle et vocation de l'Île-de-France

Ce thème n'est pas neuf. Il a fait l'objet de nombreux rapports depuis les années 1960 et est aujourd'hui un des thèmes récurrents abordé dans les *Cahiers de l'IAURIF*, publication du bureau d'études de la région.

Les premières réflexions

La question du rôle de la région parisienne n'avait été abordée, lors de la genèse de l'aménagement du territoire, que de façon négative, notamment dans le livre-pamphlet de Jean-François Gravier (23), dont le titre *Paris et le désert français*, est en lui-même un programme. Ce livre a servi à fonder les premières actions d'aménagement du territoire : la décentralisation industrielle, les métropoles d'équilibre notamment.

Ce n'est que dans les années 1960 que la région-capitale a commencé à relever la tête sous l'impulsion du délégué général au district de la région de Paris (devenu plus tard le premier préfet de la région parisienne), Paul Delouvrier, nommé en 1961. Sa volonté de ne pas bloquer la croissance démographique et économique de la région, sans remettre en cause les politiques de décentralisation des activités et de développement des métropoles de province, inspire le SDAURP de 1965. Le pouvoir de décision et le pouvoir culturel devaient, selon sa vision, demeurer à Paris. Pour le permettre, la capitale devait se réorganiser sur le plan spatial (d'où les centres urbains nouveaux et ce qui est devenu le projet des villes nouvelles) et se doter d'infrastructures modernes (d'où le RER et le réseau autoroutier du SDAURP).

La vision de Paul Delouvrier a été admise par le général de Gaulle, à qui ces vues grandioses n'étaient pas faites pour déplaire. Le débat a été rouvert au début des années 1970 et marqué notamment par deux rapports, l'un d'un groupe de travail animé par Michel Albert à l'initiative de la DATAR, l'autre du professeur Jacqueline Beaujeu-Garnier pour le Conseil économique et social de la région parisienne. Ces deux rapports sont en fait très marqués par leurs origines respectives.

Le rapport de la DATAR présente une vision critique de l'Île-de-France. Le thème général est d'examiner à quelles conditions Paris peut préten-

(23) Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Le Portulan, Paris, 1947.

dre à un rôle international majeur sur le triple plan culturel, économique et politique :

— sur le plan culturel, Paris serait devenue un lieu de consécration plus que d'innovation, et ceci au bénéfice de Londres. L'épanouissement de la vie culturelle à Paris suppose notamment une amélioration de l'espace urbain, de maintenir cette « atmosphère si particulière » que citent les étrangers, bref d'agir sur la qualité de la vie urbaine plutôt que sur l'offre quantitative ;

— sur le plan économique, la capitale doit choisir d'être une région industrielle ou un centre d'affaires, ce qui implique que Paris ne soit plus « encombré d'activités ». Comme place financière, Paris ne peut prétendre rattraper Londres, mais doit chercher à ne pas être dépassée par d'autres villes européennes (Zurich, Bruxelles, Francfort, voire Bâle) ;

— sur le plan politique, Paris doit d'abord, en tant que capitale nationale, gérer la France autrement, de façon moins centralisée et moins bureaucratique. Elle apparaît insuffisamment neutre pour devenir la capitale de l'Europe. Elle gagnerait à jouer la carte des relations est-ouest et celle de l'ouverture vers le Tiers monde.

Ce rapport, qui fourmille d'idées intéressantes, parfois aux limites du paradoxe, tombe aussi souvent dans les clichés concernant l'image de Paris. Les conclusions conduisent toutes à montrer que Paris doit davantage faire mieux que faire plus, bref que sa croissance n'est ni un gage ni même un atout dans la compétition entre les grands villes européennes, et en particulier dans sa rivalité séculaire avec Londres.

Le rapport de Jacqueline Beaujeu-Garnier, commandé par la région, se veut largement une réplique à la DATAR. Il insiste sur les atouts qui font de Paris une grande métropole mondiale, souligne son rayonnement et plaide pour que la capitale demeure le principal outil de la France dans la compétition internationale. Mais Paris doit faire preuve d'une compétitivité plus agressive, éviter une dégradation des conditions de vie quotidienne et les excès de la mainmise de la puissance publique, notamment en matière fiscale. Il faut aussi éviter que ce rôle se limite à la ville de Paris et à La Défense : il doit concerner des sites comme Roissy et les villes nouvelles. La politique de réorganisation de la région, selon les orientations du SDAURP, doit être poursuivie avec ténacité. La décentralisation industrielle peut être poursuivie, mais Paris doit renforcer son rôle culturel, son pouvoir de décision, exercer un pouvoir d'arbitrage. Il convient que Paris règle certains problèmes, tel celui de la main-d'œuvre étrangère. Mais, par dessus tout, il faut éviter de « casser la croissance ».

Ces deux rapports, s'ils se rencontrent parfois — par exemple pour souligner que les éléments qualitatifs sont l'atout majeur de Paris dans la compétition internationale —, divergent cependant sur l'essentiel : la croissance de la région doit-elle être freinée, ce qui constituerait un retour à la politique d'avant Delouvrier, ou être organisée comme celui-ci l'a proposé à travers le SDAURP ? On peut cependant regretter que ni l'un ni l'autre ne se hasardent à tenter de préciser quel devrait être le partage des rôles, et donc des activités, entre l'Île-de-France (encore largement confondue avec Paris, surtout dans le rapport de la DATAR) et les autres régions.

C'est ce que nous avons tenté d'aborder dans le cadre de ce débat :

— sur le plan démographique, une croissance limitée par un rééquilibrage des migrations Paris-province (qui s'est effectivement produit à cette époque) ;

— sur le plan économique, une décentralisation sélective des activités, l'objectif étant d'éviter une désindustrialisation trop rapide de la région et les problèmes sociaux qui en résulteraient, mais aussi de préserver le vivier des industries franciliennes, susceptibles de se développer en province, en particulier les activités innovantes, au fur et à mesure de leur développement (cela a également été la tendance à partir de 1975, mais davantage en raison des conséquences de la crise du pétrole que d'une politique volontaire) ;

— sur le plan politique, une initiative régionale (que la décentralisation administrative a organisée en 1982-1983) ;

— sur le plan de l'urbanisme, une politique de qualité pour Paris, par préservation des sites, des monuments prestigieux et des ensembles bâtis, une amélioration significative des réseaux de transport (que la mise en service du RER en 1977 a permise) et une organisation spatiale ordonnée de la croissance (autour des nouveaux centres urbains et des villes nouvelles) ;

— sur le plan de l'aménagement du territoire, une politique des grandes villes françaises, abandonnant les discours sur « le désert français » et « Paris, mangeuse d'hommes », qui assure son développement, tout en profitant de la décentralisation d'activités à partir de l'Île-de-France, avant tout par des initiatives régionales et locales, bref qui adopte le principe de l'auto-développement.

Le débat récent

Le débat aurait pu être relancé à l'occasion de l'élaboration du SDRIF. Il ne l'a été en fait que très peu, comme on l'a vu. Néanmoins, un élément nouveau se retrouve tant dans le schéma lui-même que dans tous les documents préparatoires : la région Île-de-France a abandonné tout complexe vis-à-vis d'un « désert français » qui est de plus en plus un mythe. La crise économique, amorcée au milieu des années 1970 (à la fin de la phase précédente de débat sur le rôle de l'Île-de-France), a entraîné un ralentissement brutal, voire une quasi-interruption, de la décentralisation industrielle. Les refus d'agrément se sont faits rares. Le thème lui-même ne fait plus partie des priorités de la DATAR. Celle-ci n'établit plus d'estimations des emplois concernés par la décentralisation. Dans un contexte de crise économique, de délocalisation de nombreuses activités de production vers les pays à bas salaires et d'activités de haute technologie vers les pays émergents, il ne semble plus opportun — au pouvoir politique comme au pouvoir économique — d'ajouter une contrainte supplémentaire. Ceci vaut tant pour les entreprises françaises qui peinent à maintenir leur production, leur compétitivité et donc leurs emplois, que pour les entreprises internationales qui hésitent entre plusieurs pays. Pour ces dernières, l'Île-de-France (en fait, Paris et sa proche banlieue ouest) demeure la seule localisation possible en France et il serait suicidaire pour l'économie nationale de se priver de cet atout.

Ce changement d'état d'esprit apparaît clairement dès le premier document préparatoire au SDRIF, établi par la région (24). Celle-ci se présente même comme une entité internationale, évoquant son « commerce extérieur ». Elle revendique le rôle de capitale de l'Europe, sans préciser avec quel statut ni sur quel plan (politique ? administratif ? économique ? culturel ?). Avec seulement un peu moins d'insistance dans les documents émanant de l'État (DREIF), cette exigence que le développement économique de l'Île-de-France ne soit plus entravé se retrouve dans tous les documents préparatoires successifs, qu'ils émanent de la région, de l'État ou qu'ils soient d'élaboration conjointe comme le *Livre blanc* de 1990 (25).

Le rejet de la politique anti-parisienne antérieure n'a cependant pas empêché que resurgisse le débat sur le rôle de Paris et de la région Île-de-France. Mais ce débat n'a guère apporté d'éléments nouveaux par rapport à celui qui s'était déroulé près de vingt ans plus tôt. Surtout, il est apparu très répétitif : les différentes contributions plaident toutes pour la chance que représente la région-capitale pour l'économie nationale, cherchent à la situer dans la concurrence avec les autres grandes métropoles européennes et, à cette fin, soulignent ses atouts, mais aussi ses handicaps. Parmi les divers documents consacrés à cette question, on relèvera en particulier :

- trois numéros des *Cahiers de l'IAURIF* en 1992, 1996 et 1999 ;
- le rapport Carrez (ancien délégué à l'aménagement du territoire) ;
- les études du laboratoire STRATES sur « L'Île-de-France et la recherche urbaine », entreprises à la demande de la DATAR et du Plan urbain.

L'équipe de STRATES, reprenant différentes recherches universitaires, s'attache à préciser la place de l'Île-de-France dans le système économique national. La décentralisation industrielle n'aurait pas nui à cette position dominante. Elle aurait surtout joué un rôle de filtre, la région-capitale conservant les activités de pointe (électronique, informatique, aéronautique). Au contraire, ce seraient les activités les moins valorisantes, industries de main-d'œuvre peu qualifiée notamment, qui auraient recherché des implantations dans des régions où le coût de la main-d'œuvre est plus faible. Les entreprises y ont trouvé la possibilité de réorganiser à moindre coût leur appareil de production. Par ailleurs, « le poids de l'État dans la vie économique explique pour partie la concentration des sièges sociaux en Île-de-France ». Ainsi, l'Île-de-France contrôle encore la moitié des salariés de l'industrie et rassemble la moitié des cadres administratifs et commerciaux des entreprises et plus de la moitié des professions de l'information, des arts, des spectacles et de l'activité imprimerie-presses-édition. On aurait même observé, pendant les années 1980, des indices de « re-métropolisation » et de reconcentration économique. Face à ces facteurs favorables, la région souffre cependant de plusieurs handicaps : coûts fonciers, immobiliers et salariaux plus élevés, saturation des réseaux de transport, stagnation de la productivité, dégradation des conditions de vie exerçant un effet répulsif sur les personnes les plus qualifiées. Néanmoins, le cumul des fonctions dans

(24) *Île-de-France 2000*, 1988, *op. cit.*

(25) *Le Livre blanc de l'Île-de-France*, 1990, *op. cit.*

la région-capitale « constitue un des atouts de la France dans un contexte de concurrence internationale » et ferait d'elle un intermédiaire entre les autres régions et l'étranger.

Le rôle de Paris comme centre dominant d'attraction des activités internationales, comme foyer d'innovation principal et comme vivier d'activités et d'emplois pour les autres régions est toujours souligné, parfois nuancé ou discuté. Les *Cahiers de l'IAURIF*, en 1992, publient une étude sur « la position concurrentielle de l'Île-de-France ». Selon celle-ci, parmi les métropoles européennes, seule Francfort est mieux située que l'Île-de-France sur le plan « physique » (localisation, desserte, infrastructure de transports internes et de télécommunications, offre immobilière, importance de la place financière), mais sa « rentabilité économique » serait beaucoup plus faible (en raison notamment des coûts du travail). L'Île-de-France, selon cette seconde famille de critères, serait dans une situation proche de Madrid et de la *Randstad Holland* (conurbation en forme d'anneau - *Rand* - située à l'ouest des Pays-Bas) et apparaîtrait comme la mieux placée selon l'ensemble des critères. Les points forts de l'Île-de-France, selon l'étude citée, seraient la qualification de sa main-d'œuvre, son système de transports en commun, son environnement culturel, touristique et de loisirs, ses possibilités d'accueil de congrès et d'hôtellerie, la fiscalité modérée pour les personnes physiques, le nombre d'écoles et d'institutions internationales et le niveau de ses structures de recherche. Ses points faibles seraient la congestion de la circulation, le coût des télécommunications internationales et la maîtrise insuffisante des langues étrangères. En outre, les scores de l'Île-de-France sont médiocres pour le coût de la main-d'œuvre et le rapport qualité-prix des bureaux.

Jean-François Carrez est moins optimiste. Il rappelle les atouts de Bruxelles, les institutions européennes attirant les groupes de pression des régions et des entreprises, l'écart qui subsiste sur de nombreux plans entre Londres (ou le sud-est de l'Angleterre) et Paris (ou l'Île-de-France), notamment en tant que place financière et pour les sièges sociaux. Sur ce dernier plan, la lourdeur des formalités imposées lors d'une implantation en France, le régime juridique et fiscal constitueraient des handicaps que ne peuvent compenser une localisation favorable et des prix immobiliers moins élevés.

C'est en référence à ces analyses que les documents préparatoires successifs du SDRIF ont avancé les objectifs de la politique régionale d'aménagement qu'ils prônaient. Si, au départ, la compétitivité économique (et la volonté de devenir la capitale de l'Europe) était prioritaire, suivie par la nécessaire amélioration des conditions de vie quotidienne, l'indispensable solidarité est apparue assez vite. Par la suite, la notion de qualité de la vie a été diversifiée, notamment pour introduire au rang des objectifs la préservation du patrimoine naturel et bâti.

Un autre impératif est apparu, mais seulement à la fin du processus d'élaboration du SDRIF : la nécessité de ne pas heurter de front les orientations de la politique d'aménagement du territoire, et en particulier de mettre en valeur la complémentarité possible entre l'Île-de-France et le reste du Bassin parisien.

Pour un aménagement polycentrique efficace

Du plan Prost au SDRIF

La région Île-de-France, comme on l'a vu, a été dotée successivement de plusieurs documents visant à définir une stratégie spatiale.

Ces documents, à l'exception du SDRIF de 1994, proposaient une politique spatiale volontariste. Le PARP et le PADOG prônaient une limitation de l'extension spatiale de l'agglomération parisienne. Mais c'est dans le SDAURP que ce volontarisme apparaît le plus clairement, pour prôner au contraire une politique d'extension des zones urbanisées, canalisées le long de quelques axes préférentiels et organisée autour de centres urbains nouveaux (centres restructurateurs en banlieue et centres des futures villes nouvelles). Le dernier, le SDRIF, est beaucoup moins ambitieux sur ce plan. Il vise surtout à ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation, les possibilités offertes par le SDAURP étant presque épuisées, et reprend les principaux projets d'aménagement (par exemple les pôles de Massy et de Roissy), sans afficher une stratégie spatiale fortement affirmée.

Le caractère peu affirmé sur le plan spatial du SDRIF est en partie le reflet des tendances dominantes de l'époque. Le SDAURP peut être considéré comme un fleuron du volontarisme de l'époque gaulliste (que beaucoup considéraient comme l'âge d'or de la planification économique et de l'aménagement du territoire). Le SDRIF reflète sans doute l'atmosphère libérale dominante des années 1980-1990. Il résulte peut-être aussi des conditions de son élaboration. Celles-ci ont été marquées :

- par un débat, souvent conflictuel entre l'État et la région en ce qui concerne les responsabilités respectives en matière de planification régionale en Île-de-France : l'État a fait valoir la responsabilité que lui confiaient les lois de décentralisation de 1983, tout en recherchant une élaboration conjointe que la région a accepté de fait, mais pas dans la forme ; paradoxalement, la responsabilité du schéma directeur régional a été transférée à la région par la loi Pasqua du 4 février 1995... après l'approbation de celui-ci ;
- par de nombreux documents préparatoires émanant tant de la région (qui a été à l'origine de ce processus) que de l'État (direction régionale de l'Équipement), voire conjoints (*Livre blanc* de 1990) ;
- par une tension politique générale qui se reflétait sans doute à l'excès dans le débat entre la région (alors orientée à droite) et l'État (qui a été géré par un gouvernement de gauche de 1988 à 1993), voire qui se doublait de rivalités tant à l'intérieur de la droite (entre l'exécutif régional et la mairie de Paris) que de la gauche (entre les partis socialiste et communiste) : paradoxalement encore, ce processus s'est achevé par l'approbation le 26 avril 1994 du SDRIF, par un gouvernement très proche du conseil régional et de six conseils généraux qui en avaient tous rejeté un projet, presque identique au document final, à l'automne 1992(26).

(26) La carte de destination générale des sols est même rigoureusement la même.

Une structure spatiale polycentrique

Le SDRIF présente comme un des trois axes du projet d'aménagement régional « une organisation urbaine polycentrique comportant des pôles urbains forts structurant la région » (les deux autres axes concernant le milieu rural et les espaces verts, d'une part, et l'organisation des transports, d'autre part).

Le thème de l'organisation polycentrique a été au cœur des débats lors de la préparation du SDRIF. Il y avait unanimité en faveur de l'organisation polycentrique. Mais les centres à mettre en valeur face à Paris différaient selon les documents.

Toutefois, au-delà de cette hésitation sur le choix des principaux pôles de développement devant figurer dans le SDRIF, il semble surtout important de réfléchir au rôle que leur assignent les urbanistes, et d'abord les auteurs du SDRIF. Ce document considère le polycentrisme comme « le fondement de l'organisation urbaine à favoriser » et s'inscrit, sur ce plan au moins, dans la continuité du SDAURP de 1965 et du SDAURIF de 1976. Le polycentrisme a pour objet premier de contrecarrer la tendance naturelle des grandes métropoles à se développer en tache d'huile, ce qui conduit à l'absence de structuration urbaine, à la congestion du centre unique où se concentrent tous les grands équipements, et à la dégradation de l'environnement. Mais la multiplicité des pôles n'interdit pas leur diversité selon leur taille, leurs fonctions et leur localisation.

Les « centres d'envergure européenne » sont des grands sites d'accueil d'entreprises à vocation internationale. Outre Paris et La Défense, qui s'est imposée comme grand centre d'affaires, le SDRIF retient trois sites présentant des capacités d'accueil importantes et particulièrement bien desservis :

- Roissy avec la présence, sur le site même de l'aéroport, du TGV et du RER (ligne B) ;
- Marne-la-Vallée, en fait les deux pôles de Porte de Paris à l'ouest et du Val d'Europe à l'est, desservi par TGV et RER (lignes A et bientôt E) et à mi-chemin des deux aéroports internationaux, pôle scientifique (Cité Descartes) et touristique (Euro Disney) ;
- l'ensemble Orsay-Saclay-Massy-Orly qui réunit le pôle scientifique exceptionnel d'Orsay-Saclay, l'aéroport d'Orly et une desserte par TGV et par RER (lignes B et C).

Les secteurs de redéveloppement économique ont un rôle différent. Comme les nouvelles préfectures de proche couronne (Nanterre, Bobigny et Créteil) ont contribué à restructurer celle-ci depuis leur création (1966), contemporaine du SDAURP, ils doivent participer à la restructuration de la banlieue, au traitement des sites les plus touchés par la désindustrialisation et, par là, à la valorisation de la zone centrale. Il s'agit de sites bien desservis qui offrent des ressources foncières potentielles importantes. Le SDRIF retient à ce titre, outre La Défense, déjà largement restructurée, mais qui participait au départ d'une logique comparable :

- l'ensemble constitué par La Plaine-Saint-Denis, Le Bourget et le port de Gennevilliers, très bien desservi par RER (lignes B et D), par métro et par les autoroutes (A 1, A 15, A 86 et la future A 16) ;
- le secteur de la Seine-amont, qui s'étend aux limites sud-est de Paris (Tolbiac et Bercy) et en proche banlieue, également bien desservi par RER (lignes C et D) et par autoroutes (A 4 et A 86) ;

- le site des anciennes usines Renault à Billancourt, exceptionnellement situé et très bien desservi ;

- enfin, en grande couronne, le site de la vallée de la Seine, territoire également en mutation industrielle disposant de vastes espaces, situé sur l'axe de la Basse Seine, desservi par chemin de fer et par autoroute (A 13).

Un troisième type de pôles est constitué par les centres des villes nouvelles : outre Marne-la-Vallée, promu centre d'envergure européenne, il s'agit des centres, déjà largement développés, des villes nouvelles de Cergy-Pontoise, d'Évry et de Saint-Quentin-en-Yvelines, et de celui de Sénart, dont le développement commence seulement. Chacun dispose d'une desserte par RER et par autoroute. Évry et Cergy-Pontoise bénéficient d'une préfecture. Elles ont toutes deux (ainsi que Marne-la-Vallée et Saint-Quentin-en-Yvelines) une université (que la dernière partage avec Versailles). Sénart pourrait disposer dans le futur d'une gare TGV. Les disponibilités foncières sont surtout le fait de Sénart (et de Marne-la-Vallée).

Un quatrième type est constitué par les trois « villes relais » de Mantes, Meaux et Melun, villes anciennes proches des limites de la région (Melun est préfecture, les deux autres sous-préfectures). Elles sont elles aussi desservies par autoroute et le seront par RER (c'est déjà le cas de Melun).

Les « villes traits d'union », enfin, ne sont pas présentées comme des pôles régionaux, mais comme des villes pouvant jouer un rôle dans les relations entre l'Île-de-France et les régions voisines, avec des capacités non négligeables de développement économique. Le SDRIF en retient treize : Magny-en-Vexin, Persan-Beaumont, Dammartin-en-Goëlle, Coulommiers, Provins, Nangis, Montereau-Faut-Yonne, Nemours, Fontainebleau, Étampes, Dourdan, Rambouillet, Houdan. La plupart ont un caractère historique, traduit par le statut de préfecture de plusieurs d'entre elles.

Il faut enfin ajouter à ces cinq catégories de pôles la ville de Versailles, ville historique, préfecture des Yvelines, qui partage une université avec Saint-Quentin-en-Yvelines et qui est desservie par autoroute et par le RER (lignes C et bientôt E et F) : curieusement, si elle figure comme telle sur la carte du SDRIF, elle n'est pas mentionnée dans le texte.

Au total, cette typologie fait apparaître, outre Paris, quinze pôles qualifiés de régionaux (y compris Bobigny, Créteil, les deux centres de Marne-la-Vallée et Versailles), quatre secteurs de re-développement et treize villes traits d'union. On peut trouver cette liste bien longue et peu sélective. On peut aussi remarquer qu'elle est très peu volontariste : La Défense, les centres des villes nouvelles et les villes relais étaient déjà mises en avant dans le SDAURP et dans le SDAURIF. Même les villes traits d'union étaient évoquées. Les seules opérations qui figurent de façon nouvelle dans un schéma régional sont :

- les « centres d'envergure européenne » de Roissy et d'Orly-Saclay-Massy-Orsay, qui se sont imposés d'eux-mêmes sur proposition des collectivités locales (pour le pôle sud) ou régionales (pour Roissy) ;

- les quatre centres de re-développement économique qui se sont également imposés par leur situation de déshérence économique, leur localisation, leurs potentialités foncières et la qualité de leur desserte.

Par ailleurs, on peut regretter que cette liste de pôles régionaux ne traduise pas la volonté de rééquilibrage à l'est qui est pourtant affichée dans le

rapport du SDRIF. Sur ce plan, il aurait sans doute été souhaitable de proposer au moins un nouveau pôle en banlieue est, entre ceux de Bobigny et de Créteil, par exemple à Fontenay-sous-Bois, nœud des RER A et E. Il aurait aussi fallu décider de ne plus développer l'opération de La Défense, comme l'avait proposé l'esquisse du SDRIF en février 1991 (mais, dès octobre 1991, l'avant-projet revenait déjà sur cette orientation). En effet, la vitesse acquise par cette opération, le poids qu'elle représente déjà sont tels qu'ils constituent un puissant moteur d'attraction du pouvoir économique et des emplois vers l'ouest de Paris.

Le contenu de ces pôles régionaux ne peut qu'être très varié. Il est pourtant important que leurs fonctions soient bien définies et ne se limitent pas au doublet commerces-bureaux.

Certains disposent d'une université (Nanterre-La Défense, Créteil, Massy-Saclay-Orsay, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Évry, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines), tout comme les secteurs de redéveloppement autour de Saint-Denis et de la Seine-amont. Mais ce n'est pas le cas du « centre d'envergure européenne » de Roissy, de la ville nouvelle de Sénart, des villes-relais de Melun, Meaux et Mantes ni des secteurs de redéveloppement de Billancourt et de Seine-aval. Or, les perspectives d'effectifs étudiants et la carte universitaire ne comportent aucun projet de création d'université supplémentaire.

Les centres d'exposition et de congrès (et l'hôtellerie) sont très inégalement répartis. Pour les premiers, La Défense (avec le palais des congrès de la porte Maillot, tout proche) et Roissy (avec le parc des expositions de Villepinte, voisin) sont les seuls bien dotés. Des centres de congrès sont envisagés à Massy, Sénart et au Val d'Europe (Marne-la-Vallée), en liaison avec les gares d'interconnexion TGV-RER existantes ou proposées. Les centres restructurateurs de La Plaine-Saint-Denis et de la Seine-amont devraient disposer d'un centre de congrès-palais des expositions (le Stade de France à Saint-Denis joue déjà ce rôle).

Il en va de même pour les grands équipements culturels. Seuls Versailles et Saint-Denis (encore que la mise en valeur laisse à désirer dans ce dernier cas) ont un passé historique qui a laissé des monuments de premier plan. Le SDRIF émet le vœu que les « centres d'envergure européenne » soient dotés d'équipement en rapport avec ce statut. Mais la seule réalisation à ce jour est le parc Euro Disney qu'on peut difficilement qualifier de culturel.

Les grands équipements sportifs sont mieux répartis, grâce notamment aux bases de loisirs et de plein air. Seuls les pôles de Roissy, de Bobigny et de Massy n'en disposent pas à proximité.

En matière hospitalière, il n'y a aucun équipement de ce type à Roissy, à Bobigny ni à Sénart. Seuls les hôpitaux de Bobigny, Boulogne-Billancourt et Créteil ont un statut de centre hospitalier régional (CHR) ou de centre hospitalo-universitaire (CHU).

Dans le domaine de la justice, seules les préfectures disposent d'un tribunal de grande instance. Il existe des cours d'appel à Paris et Versailles et des tribunaux administratifs à Paris, Versailles et Melun. Le SDRIF envisage la création de nouvelles juridictions à Saint-Quentin-en-Yvelines et à Marne-la-Vallée et la création d'une cour d'appel en Seine-et-Marne. Mais rien n'indique que ces propositions soient reprises par le ministère de la Justice.

Quel projet d'agglomération ?

Les documents régionaux antérieurs au SDRIF ont été très volontaristes en matière d'orientation de l'urbanisation :

– le plan Prost la limitait aux zones déjà urbanisées et définissait, pour les communes en cours d'urbanisation, des « zones non affectées » où la construction était sévèrement limitée aux « propriétés d'agrément ou d'habitation d'étendue suffisante et où la proportion de surfaces bâties restera dans de sages limites » et « à titre exceptionnel, après autorisation (d'un comité régional), des bâtiments et usines si les constructions sont traitées avec goût » ;

– le PADOG n'autorisait l'urbanisation que dans l'agglomération existante, délimitée par un « périmètre d'urbanisation » et s'attachait à restructurer la banlieue avec des « noyaux restructurateurs » (La Défense à l'ouest, Vélizy-Villacoublay au sud, Le Bourget-La Courneuve au nord, Créteil ou Fontenay-sous-Bois à l'est) ;

– le SDAURP (et le SDAURIF) prévoyait une orientation de l'urbanisation le long de trois axes majeurs de transport (vallées de la Seine-aval, de la Seine-amont et de la Marne)(27), en fait sur les plateaux bordant ces vallées, autour de nouveaux centres urbains (les centres des villes nouvelles), la banlieue étant restructurée autour de centres restructurateurs (Bobigny, Créteil, etc.).

Le SDRIF ne propose aucun schéma spatial aussi volontariste, peut-être par réalisme (ce sont les promoteurs qui font la forme de la ville, plus que les dessins des urbanistes), peut-être par cohérence avec l'esprit libéral dominant dans les années 1990. Il se contente de proposer une « stratégie de mise en œuvre » qui constitue en quelque sorte la règle du jeu qu'il souhaite voir suivre par les acteurs de l'urbanisation. Cette stratégie repose sur quelques principes :

– les pôles existants ou prévus et les communes limitrophes de Paris ne doivent pas concentrer tous les emplois : on doit au contraire rechercher un développement équilibré qui profite à toutes les communes ;

– une politique foncière est indispensable pour offrir des terrains à l'urbanisation à des prix raisonnables (afin d'assurer la diversité de l'habitat) qui doit se traduire à travers les documents d'urbanisme locaux et en utilisant les procédures disponibles : les communes devront offrir des surfaces constructibles suffisantes selon un échéancier adapté aux besoins, des densités conduisant à des charges foncières admissibles :

– en zone agglomérée, il faudra favoriser la mutation des tissus urbains existants, y compris par des acquisitions foncières (en utilisant le droit de préemption et les zones d'aménagement différé, ZAD) et des investissements publics ;

– en dehors des zones agglomérées, et notamment aux franges de l'urbanisation existante, en agissant sur l'offre foncière (par emploi des ZAD, de la préemption et de l'expropriation) ;

(27) Le SDAURP poussait le volontarisme jusqu'à évoquer pour le futur à long terme des « axes tangentiels » au nord et au sud de Paris, reliant les vallées de la Marne et de la Seine-amont à celle de la Seine-aval. Ces axes tangentiels n'ont jamais eu de réalité.

– dans les zones rurales, seulement à partir des villes et des bourgs en respectant l'espace agricole.

Quelle que soit la pertinence de ces propositions, on doit reconnaître qu'elles ne constituent pas un projet d'agglomération(28) ambitieux comme avaient pu l'être les documents régionaux qui ont précédé le SDRIF. La modestie de ce dernier sur ce plan est sans doute due, on l'a dit, au contexte libéral. L'objectif premier était d'accroître le volume de construction (ce qui n'a pas été le cas, bien au contraire) et, pour cela, d'ouvrir des terrains supplémentaires à l'urbanisation et de relâcher les contraintes, jugées excessives, pesant sur les constructeurs. Une autre cause est sans doute à rechercher dans la longueur et la complexité politique qui ont présidé à la préparation du SDRIF. On peut douter que la révision à mi-parcours, actuellement en préparation, corrige cette faiblesse.

Le SDAURP de 1965 avait rompu avec la tradition de limitation démographique, économique et surtout spatiale de l'agglomération parisienne, qui avait été le fil directeur du plan Prost et du PADOG. Le SDRIF à son tour a rompu avec le volontarisme spatial qui a culminé avec le SDAURP.

(28) Patrizia Ingallina, *Le projet urbain*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2001.

L'urbanisation de la région Île-de-France a, dans le passé, laissé une place importante au libre jeu des intérêts particuliers qui ne rejoignaient que rarement l'intérêt collectif. Si l'on excepte la période d'Hausmann, les tentatives d'intervention volontaire ont été ponctuelles (les « embellissements » des souverains, les « grands travaux » des présidents de la Cinquième République), trop tardives (le plan Prost et les plans communaux de l'entre-deux-guerres) ou inefficaces (le PADOG et les plans d'urbanisme de l'après-guerre).

Le SDAURP (plan Delouvrier) de 1965, approuvé en 1976, a ouvert une nouvelle période, où une volonté clairement affirmée d'organisation spatiale de la région, en cohérence avec une planification économique à laquelle on attachait alors de l'importance, s'est affirmée, parfois au prix de choix quelque peu irréalistes parce que trop éloignés des tendances spontanées.

Mais cette volonté s'est peu à peu étioyée. Si indispensable qu'ait été la réforme de la décentralisation, elle a multiplié les centres de décision et souvent encouragé les égoïsmes locaux. Le SDRIF lui-même porte la trace de la nécessité de ménager des acteurs multiples, dont les intérêts ne convergent le plus souvent pas. Les pouvoirs publics ont fait preuve de moins de détermination. L'ambiance de libéralisme a fait reculer les notions d'intérêt collectif et a rendu suspectes les politiques de planification économique ou spatiale.

Un timide renouveau s'est dessiné en France avec le rapport Labetoulle (1992)⁽¹⁾, puis la décision de l'État (loi Pasqua du 4 février 1995) de publier des « directives territoriales d'aménagement » dans certaines régions clés (le SDRDIF en tenant lieu pour l'Île-de-France), enfin les dispositions (loi « Solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000) visant à harmoniser les documents d'urbanisme avec les politiques sectorielles (transports,

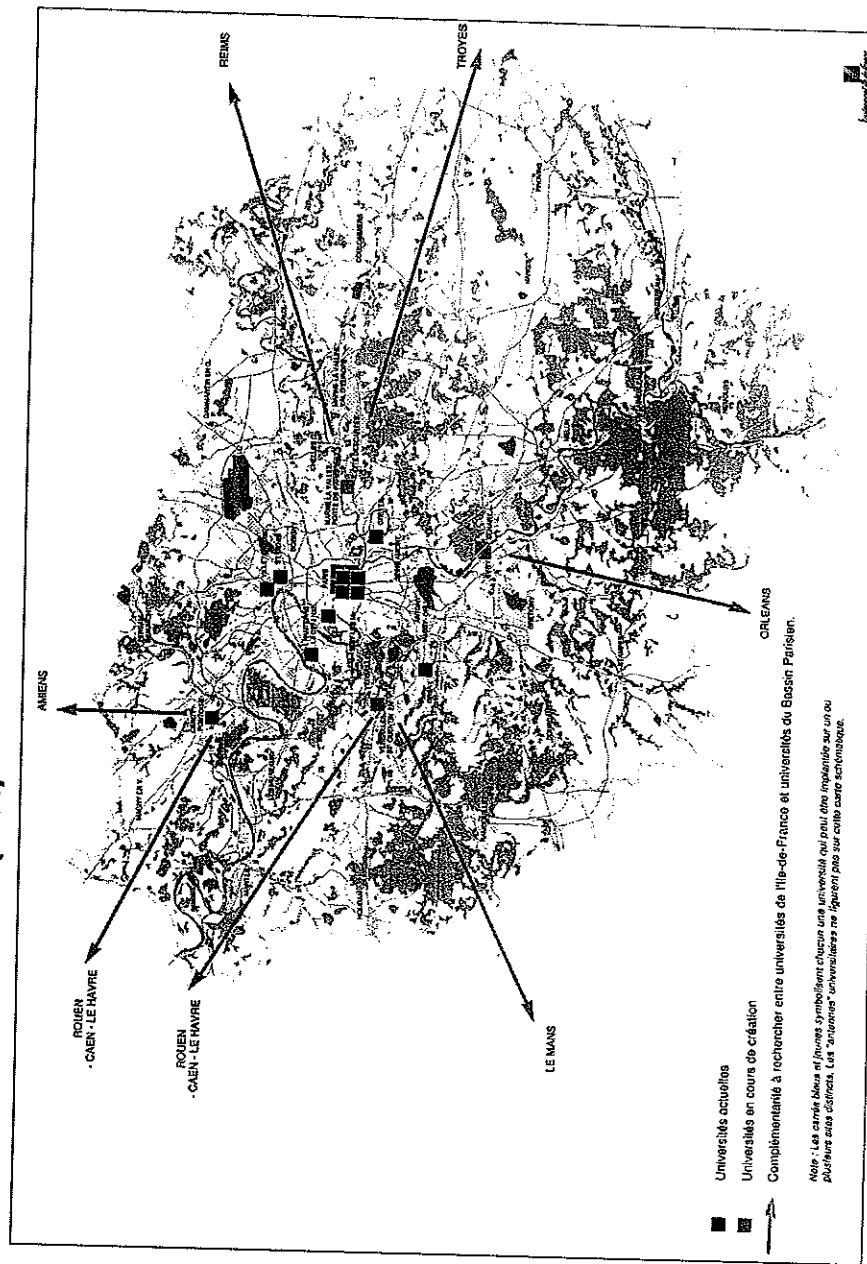
(1) Daniel Labetoulle (sous la présidence de), *L'urbanisme, pour un droit plus efficace*, coll. « Les études du Conseil d'État », La Documentation française, Paris, 1992.

logement, etc.) et celles encourageant les regroupements intercommunaux (loi Chevènement du 12 juillet 1999).

Concernant l'Île-de-France, si celle-ci veut prendre, dans la compétition entre les métropoles mondiales, la place qu'elle ambitionne, il faudra offrir à ses habitants une qualité de vie nettement améliorée (logement, transport, environnement). Celle-ci ne pourra exister sans le rétablissement d'une vraie solidarité au sein de la région. Cela suppose une politique d'urbanisme volontariste, rejetant le laisser-faire. Il y faudra beaucoup de volonté collective.

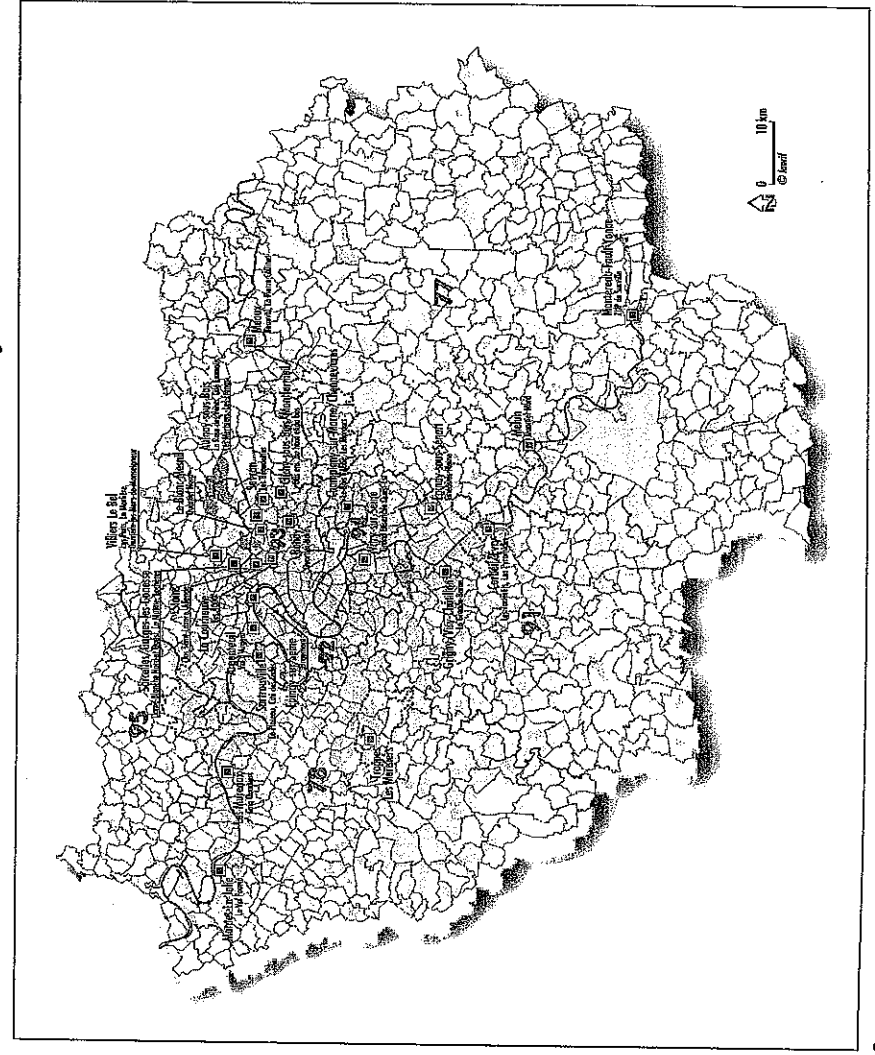
Annexe 1

Carte universitaire du SDRIF (1994)



Source : Préfecture de la région Île-de-France, Direction régionale de l'Équipement, Schéma directeur Île-de-France, 1994.

Les zones franches urbaines en Ile-de-France au 1^{er} janvier 2004



Source : Les Cahiers de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, supplément habitat n° 34, mars 2003.

Bibliographie

Histoire de Paris et de la formation de l'Île-de-France

- Bastie (Jean)**, *La croissance de la banlieue parisienne*, PUF, Paris, 1964, 624 p.
- Bauer (Gérard) et Roux (Jean-Michel)**, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Le Seuil, Paris, 1976, 192 p.
- Bertillon (Jacques)**, *Atlas de statistique graphique de la ville de Paris*, Masson, Paris, 2 t., 1888 et 1889.
- Carmona (Michel)**, *Le grand Paris, l'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Gyrotipo, Paris, 2 vol., 1979, 703 p. et 339 p.
- Carmona (Michel)**, *Haussmann*, Fayard, Paris, 2000, 648 p.
- Chevalier (Louis)**, « La formation de la population parisienne au XIX^e siècle », *Cahier de l'INED*, n° 10, PUF, Paris, 1950, 312 p.
- Chevalier (Louis)**, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e*, Plon, Paris, 1958, 566 p.
- Chevalier (Louis)**, *Les Parisiens*, Hachette, Paris, 1967, 395 p.
- Chombart de Lauwe (Paul-Henry)**, *Paris et l'agglomération parisienne*, PUF, Paris, 1952, 2 vol., 269 p. + 112 p.
- Chombart de Lauwe (Paul-Henry)**, *Paris, essais de sociologie, 1952-1964*, Éditions ouvrières, Paris, 1965, 199 p.
- Clerc (Paul)**, *Grands ensembles, banlieues nouvelles*, coll. « Travaux et documents » de l'INED, Cahier n° 49, PUF, Paris, 1967, 472 p.
- Coing (Henri)**, *Rénovation urbaine et changement social : l'îlot 4 (Paris 13^e)*, Éditions ouvrières, Paris, 1966, 296 p.
- Cornu (Marcel)**, *La conquête de Paris*, Le Mercure de France, Paris, 1972, 350 p.
- Demangeon (Albert)**, *Paris, la ville et la banlieue*, Bourrellet, Paris, 1933, 62 p.
- Evenson (Norma)**, *Paris, A Century of Change (1878-1978)*, Yale University Press, Newhaven, 1979, 382 p.
- Fourcaut (Annie) et alii**, *Un siècle de banlieue parisienne (1859-1964). Guide de recherche*, L'Harmattan, Paris, 1988, 319 p.
- George (Pierre)**, « La banlieue, une forme moderne de développement urbain », in *Études sur la banlieue de Paris, essais méthodologiques*, Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 12, Armand Colin, Paris, 1950, 184 p.
- George (Pierre) et Randet (Pierre)**, avec la collaboration de Bastié (Jean), *La région parisienne*, PUF, Paris, 1959, 160 p.
- Gravier (Jean-François)**, *Paris et le désert français*, Le Portulan, Paris, 1947, 421 p.
- Haussmann (Baron Georges)**, *Mémoires*, Victor Havard, Paris 3 vol. : 1890, 1890 et 1893, : XVI + 582 p. + 570 p. + 568 p. Nouvelle édition établie par Françoise Choay, Le Seuil, Paris, 2000, 1 208 p.
- Lameyre (Gérard)**, *Haussmann, « préfet de Paris »*, Flammarion, Paris, 1958, 348 p.
- Lavedan (Pierre)**, *Nouvelle histoire de Paris (volume V : Histoire de l'urbanisme à Paris)*, Hachette, Paris, 1975, 636 p.
- Marchand (Bernard)**, *Paris, histoire d'une ville (XIX^e-XX^e siècle)*, Hachette, Paris, 1993, 443 p.
- Mercier (Louis-Sébastien)**, *Tableau de Paris, Le nouveau Paris*, 12 vol., 1781-1790, réédité en 1990, Laffont, Paris.
- Merlin (Pierre)**, *L'exode rural*, coll. « Travaux et documents » de l'INED, Cahier n° 59, PUF, Paris, 1971, 228 p.
- Morizet (André)**, *Du vieux Paris au Paris moderne, Haussmann et ses prédécesseurs*, Hachette, Paris, 1932, 334 p.
- Pinkney (David. H.)**, *Napoléon III and the Rebuilding of Paris*, Princeton University Press, Princeton (N.J.), 1958 (3^e éd., 1972), 246 p.
- Poète (Marcel)**, *Une vie de cité, Paris de sa naissance à nos jours*, A. Picard, Paris, 1924-1931, 4 vol., 627 p., 338 p., 579 p., 548 p.
- Pourcher (Guy)**, *Le peuplement de Paris : origine régionale, composition sociale, attitudes et motivations*, coll. « Travaux et documents » de l'INED, Cahier n° 43, PUF, Paris, 1964, 310 p.
- Reau (Louis), Lavedan (Pierre), Plouin (Renée), Hugueney (Jeanne) et Auzelle (Robert)**, *L'œuvre du baron Haussmann, préfet de la Seine, 1853-1870*, PUF, Paris, 1954, 160 p.
- Rouleau (Bernard)**, *Le tracé des rues de Paris, formation, typologie, fonctions*, CNRS, Paris, 1965 (3^e éd., 1983), 130 p.

Rouleau (Bernard), *Villages et faubourgs de l'ancien Paris, histoire d'un espace urbain*, Le Seuil, Paris, 1985, 384 p.

Rouleau (Bernard), *Paris, histoire d'un espace*, Le Seuil, Paris, 1997, 496 p.

Roux (Simone), *Paris au Moyen Âge*, Hachette, Paris, 2003, 320 p.

Sutcliffe (Anthony), *The Autumn of Central Paris : the Defeat of Town Planning, 1850-1970*, E. Arnold, Londres, 1970, 312 p.

L'Île-de-France aujourd'hui

Bachman (Christian) et Le Guennec (Nicole), *Violences urbaines, ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Albin Michel, Paris, 1996, 558 p.

Bonvalet (Catherine), Merlin (Pierre) et alii, *Transformation de la famille et habitat*, coll. « Travaux et documents de l'INED », Cahier n° 120, PUF, Paris, 1988, 372 p.

Boyer (Jean-Claude), *Les banlieues en France, territoires et sociétés*, Armand Colin, Paris, 2000, 206 p.

Dupâquier (Jacques), « Introduction », in Dupâquier Jacques et alii, *Morales et politiques de l'immigration*, PUF, Paris, 1998, 158 p. (p. 1-8).

INSEE Île-de-France et IAURIF, *Atlas des franciliens*, La Documentation française, Paris, 3 vol. (I. *Territoire et population*, 2001, 84 p. ; II. *Logement*, 2001, 116 p. ; III. *Population et modes de vie*, 2003, 116 p.).

Merlin (Pierre), *La famille éclate, le logement s'adapte*, Syros-Alternatives, Paris, 1990, 224 p.

Merlin (Pierre), *Les banlieues des villes françaises*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 1998, 210 p.

Merlin (Pierre), *Les banlieues*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2000, 128 p.

Merlin (Pierre), « Les populations immigrées », in « La population européenne et ses problèmes », *Revue de l'Institut de géopolitique des populations*, n° 1, 2000, p. 107-123.

Revue Les cahiers de l'IAURIF (jusqu'en 1976 : *Les Cahiers de l'IAURP*).

Robert (Jean), *L'Île-de-France*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 1994, 128 p.

Soulin (Françoise), *La banlieue parisienne, cent cinquante ans de transformations*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 1993, 217 p.

Tribalat (Michèle) et alii, *De l'immigration à l'assimilation, enquête sur la population d'origine étrangère en France*, INED et La Découverte, Paris, 1996, 302 p.

Tribalat (Michèle), *Faire France, une grande enquête sur les immigrés et leurs enfants*, La Découverte, Paris, 1995, 231 p.

Vieillard-Baron (Hervé), *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1996, 158 p.

L'aménagement de l'Île-de-France

Albert (Michel) et alii, *Paris ville internationale, rôles et vocation*, DATAR, Paris, Schéma général d'aménagement de la France, mai 1973, 144 p.

Beaujeu-Garnier (Jacqueline), « Place, vocation et avenir de Paris et de sa région », *Notes et études documentaires*, n° 4142-43, décembre 1974, La Documentation française, Paris, 64 p.

Berger (Martine), Rhein (Catherine) et alii, *L'Île-de-France et la recherche urbaine*, STRATES-CNRS/Université de Paris I, juin 1992, 2 vol., 180 p. + 218 p.

Carrez (Jean-François), *Le développement des fonctions tertiaires supérieures internationales à Paris et dans les métropoles régionales*, coll. « Rapports officiels », La Documentation française, Paris, 1991, 114 p.

Comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, *Projet d'aménagement de la région parisienne*, Paris, 1934, 2 vol. : 7 + 30 p. + cartes.

Conseil régional d'Île-de-France, *La charte de l'Île-de-France, une ambition à l'heure de l'aventure de l'Europe*, Paris, juin 1991, 216 p.

Conseil régional d'Île-de-France, *Île-de-France 2000. Vers un projet d'aménagement régional*, mars 1988, 76 p.

Conseil régional d'Île-de-France, *Projet régional d'aménagement et révision du schéma directeur de la région Île-de-France*, février 1989, pag. div.

Delouvrier (Paul), « L'avenir de Paris : avenir spontané ou avenir concerté », in *Paris, présent et avenir d'une capitale*, Institut pédagogique national, Paris, 1964, 164 p. (p. 111-131).

Direction régionale de l'équipement, *Réflexions préalables à l'actualisation du schéma directeur de la région Île-de-France*, février 1989, 94 p. (une version provisoire date de juin 1988).

District de la région de Paris, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Paris, 1965, 222 p. + cartes.

DREIF-APUR-IAURIF, *Le Livre blanc de l'Île-de-France*, janvier 1990, 96 p.

Lecomte (Dominique) et Gollain (Vincent), « La position concurrentielle de l'Île-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, n° 100, mars 1992, p. 9-24.

Merlin (Pierre), *Les villes nouvelles : urbanisme régional et aménagement*, PUF, Paris, 1969, 280 p. (2^e éd., 1972, 312 p.).

Merlin (Pierre), *Vivre à Paris, 1980*, Hachette, Paris, 1971, 256 p.

Merlin (Pierre), « Paris et la province, de l'antagonisme à la solidarité », in « Paris et sa région : l'avenir de dix millions de Français », *La Nef*, n° 56, mars-avril-mai 1975, 212 p., p. 175-186.

Merlin (Pierre), « L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles », *Notes et études documentaires*, La Documentation française, Paris, 1982, 212 p.

Merlin (Pierre), *Pour une véritable priorité au logement social à Paris, Rapport au ministre de l'Urbanisme et du Logement*, coll. « Rapports officiels », La Documentation française, Paris, 1983, 394 p.

Merlin (Pierre), *Propositions pour l'Île-de-France*, Presses universitaires de Vincennes, Paris, 1990, 162 p.

Merlin (Pierre), *Les villes nouvelles*, coll. « Que sais-je ? », PUF, Paris, 2^e éd., 1997, 128 p.

Merlin (Pierre), *Les transports en région parisienne*, « Les Études de La Documentation française », Paris, 1997, 202 p.

Préfecture de la région d'Île-de-France, *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France*, Paris, 1976, 2 vol., 152 + 62 p. + annexes.

Préfecture de la région d'Île-de-France, *L'Île-de-France au futur. Esquisse du nouveau Schéma directeur de l'Île-de-France*, Paris, 1991, 67 p. + carte.

Préfecture de la région d'Île-de-France, *L'Île-de-France au futur. Avant-projet du nouveau Schéma directeur de l'Île-de-France*, Paris, octobre 1991, 137 p.

Préfecture de la région d'Île-de-France, *Schéma directeur*, Paris, avril 1994, 209 p. + carte.

Revue Les cahiers de l'IAURIF (jusqu'en 1976 : *Les Cahiers de l'IAURP*).

Service de l'aménagement de la région parisienne, *Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne*, Paris, 1960, 156 p. + carte.